

LA TAXATION
DES
PLUS VALUES IMMOBILIÈRES
ET DE L'ENRICHISSEMENT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 27 Mars 1914, à 1 h. 1/2

PAR
JEAN PRIEM

Président : M. HITIER, professeur.
Suffragants { *MM. Fernand FAURE, professeur.*
 GIDE, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1914

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA TAXATION
DES
PLUS VALUES IMMOBILIÈRES
ET DE L'ENRICHISSEMENT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 27 Mars 1914, à 1 h. 1/2



PAR

JEAN PRIEM

Président : M. HITIER, professeur.

Suffragants { *MM. Fernand FAURE, professeur.*
GIDE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1914

LA TAXATION DES PLUS VALUES IMMOBILIÈRES ET DE L'ENRICHISSEMENT

AVANT-PROPOS

Un assez grand nombre de travaux ont été récemment publiés sur l'imposition de la rente foncière (1).

Presque tous leurs auteurs rattachent en effet les taxes sur la plus value immobilière dernièrement introduites en Angleterre et en Allemagne à la théorie de la rente du sol. Sans doute cette théorie a pu suggérer l'idée de ces impôts, et elle n'a pas cessé, par suite du régime de la propriété foncière en Angleterre d'exercer une influence sur la législation de ce pays.

Mais il n'en n'est pas moins vrai que le rôle qu'a pu jouer la théorie de la rente dans l'établissement sur le continent de taxes sur la plus value immobilière ne doit

(1) Pour ne citer que les thèses mentionnons : AMIC, *L'impôt sur la rente foncière*, Aix, 1913 ; BERTIN, *Les impôts anglais sur la rente foncière*, Paris, 1912 ; GUÉRET, *Les plus values immobilières et leur imposition en Angleterre*, Paris, 1912.

pas être exagéré, et qu'à l'égard de celles-ci le titre d'impositions sur la rente foncière ne semble pas correspondre à la réalité.

En fait elles ont leur origine dans les contributions réclamées aux propriétaires qui tirent un bénéfice particulier de l'exécution d'un travail public, et il est évident qu'en France le législateur de 1807 n'a pas été inspiré par la théorie que Ricardo exposa dix ans plus tard.

En Allemagne le professeur Wagner a exercé une influence considérable sur la législation financière. Or celui-ci classe l'impôt sur la plus value immobilière dans la catégorie des impôts sur les gains fortuits, à côté des impôts sur les successions et sur les loteries.

La plus value du sol n'est pas regardée comme un phénomène spécial, le propriétaire qui en bénéficie réalise un gain de fortune assimilable à celui qu'aurait pu lui procurer le jeu ou la spéculation. — Cette théorie conduit à l'établissement d'un impôt général sur les gains fortuits, comprenant les héritages comme cas particulier ; et comme la distinction des gains mérités et immérités est particulièrement difficile en pratique, c'est à l'impôt sur l'accroissement de la fortune que l'on aboutit fatalement.

Ce sont les différentes conceptions de taxes sur la plus value que nous avons l'intention d'étudier au cours de cet ouvrage : d'abord les contributions spéciales pour des travaux publics qui procurent un avantage à certains fonds et se justifient par une idée de remboursement, puis les taxes municipales sur la plus value immobilière qui

peuvent encore se réclamer de la théorie de l'imposition suivant l'intérêt à cause du caractère particulier des dépenses locales, enfin les taxes d'État où cette justification ne peut plus être admise et qui conduisent logiquement à l'impôt général sur l'accroissement de la fortune.

INTRODUCTION

Les dépenses des grands Etats européens se sont accrues de manière tout à fait extraordinaire au cours de ces dernières années. — La cause en est surtout aux dépenses militaires actuellement très considérables et aux lois sociales dont l'extension est extrêmement coûteuse. La nécessité de ressources nouvelles s'est donc fait sentir de façon pressante et par suite le législateur a cherché de nouveaux impôts qui ne suscitent par les protestations de la majorité du pays.

La plus value immobilière, qui est simplement la conséquence du progrès économique de la société et dont certains propriétaires bénéficient sans y avoir contribué paraît être au premier abord une matière imposable susceptible d'un grand rendement et dont la taxation serait conforme aux idées de politique sociale actuellement régnautes.

De telles plus values ne sont pas rares et leur imposition par l'Etat semble parfaitement justifiée.

Dans son exposé financier du 29 avril 1909 M. Lloyd

George, citait un terrain à Woolwich qui, en 1845, rapportait 750 livres, et qui maintenant par suite de l'installation de l'arsenal rapporte 15.000 livres par an.

Les terrains voisins d'une grande ville ont parfois augmenté de valeur dans des proportions considérables. Dans tous les ouvrages allemands sur la plus value se trouve l'histoire du paysan Kilian de Schöneberg (près de Berlin) qui acheta vers 1825 pour 2.700 thalers un champ de pommes de terre, vendu cinquante ans plus tard 6 millions de marks comme terrain à bâtir.

A Paris même, dans le quartier de l'Etoile, la valeur du sol a doublé en vingt ans et l'on peut citer des boutiques de la rue de la Paix, qui louées 22.000 francs par an en 1850 le sont maintenant 350.000 (1).

De tels exemples, qu'il serait facile de multiplier (2) sont bien de nature à frapper l'imagination et à faire considérer comme légitime la reprise par l'impôt d'une partie de cette richesse dont le propriétaire a bénéficié sans effort.

L'Angleterre a été en Europe le premier Etat qui s'est engagé dans cette voie. La concentration de la propriété foncière et notamment du sol de la ville de Londres en un

(1) Exposé des motifs de la proposition de M. Ajam, Chambre, 10 juin 1912, Doc. Parl., n° 1971, p. 1301.

(2) De nombreux exemples sont donnés par L. EINAUDI, « La municipalisation du sol dans les grandes Villes », *Devenir Social*, 1898, p. 2, et par LIFSCHITZ, *Wertzuwachsteuer*, Bern, 1910.

petit nombre de mains n'a pas été sans contribuer à l'adoption de cet impôt.

En Allemagne les progrès rapides de la population ont amené dans certaines villes une hausse considérable de la valeur des terrains, et la taxe sur la plus value immobilière après avoir été essayée comme impôt municipal dans certaines localités fut introduite dans la législation d'Empire par la loi du 14 février 1911.

Après deux années d'expérience l'Empire vient de renoncer à toucher sa part dans l'impôt sur la plus value immobilière, mais il a établi le 30 juin 1913 un impôt sur l'accroissement de la fortune.

A Paris, où l'on constate depuis quelques années une hausse sensible des loyers, le Préfet de la Seine vient de proposer à nouveau une taxe sur les plus values immobilières. D'autre part, le Parlement a été saisi de propositions ayant pour objet soit l'introduction d'impôts sur la plus value qui auraient pour but de rendre plus équitable la répartition des impôts actuels de mutation sur les immeubles, soit même la création d'une taxe spéciale sur l'enrichissement.

Nous allons d'abord examiner les théories qui sont à la base de ce nouveau genre de taxation, puis les faits qui ont servi de précédents, c'est-à-dire les contributions spéciales pour plus values résultant de travaux publics et enfin nous étudierons l'évolution de la taxe sur la plus

value immobilière en Angleterre, en Allemagne et en France (1).

(1) Nous nous bornons à étudier la question en Angleterre et en Allemagne, car ce sont surtout les exemples donnés par ces pays qui peuvent exercer une influence sur la législation française. Les conditions dans lesquelles se trouvent l'Australie et la Nouvelle Zélande sont trop différentes de celles qui règnent dans les vieux pays d'Europe pour qu'on puisse tirer argument de leurs institutions.

TITRE I

Justifications doctrinales de l'imposition de la plus value

CHAPITRE I

LES THÉORIES ÉCONOMIQUES

Comme les partisans de l'impôt sur la plus value foncière invoquent en général l'autorité des grands économistes de l'École Anglaise, et que ces derniers sont souvent cités dans les exposés des motifs des projets de loi qui instituent ce nouveau genre de taxation (1) il est utile de se reporter aux écrits de Ricardo et de Stuart Mill pour examiner dans quelle mesure ces applications législatives sont une conséquence de leurs doctrines.

Au début du xix^e siècle, on n'avait pas souvent l'occasion de constater dans les villes des accroissements énormes dans la valeur des terrains tels que ceux que nous rappe-

(1) *Budget Speech*, de M. LLOYD GEORGE, du 29 avril 1909.

lions plus haut et qui ont été la cause principale du mouvement en faveur de l'imposition des plus values.

Par contre, le régime foncier anglais où les terres sont presque toutes affermées et où la personne qui bâtit n'est généralement pas propriétaire du terrain où elle élève sa construction est particulièrement favorable pour mettre en lumière cette part du produit que perçoit le propriétaire du sol indépendamment de tout travail et de toute dépense de capital de sa part.

Adam Smith avait déjà remarqué que les terres, même non améliorées donnent lieu à une rente (1) et il préconisait un impôt sur le loyer que perçoit le propriétaire pour l'usage du sol, objet d'une sorte de monopole.

« Un impôt sur le loyer du sol, dit-il, ne ferait pas monter le loyer des maisons. Il tomberait en entier sur le propriétaire du sol, qui agit toujours en monopoleur, et qui exige le loyer le plus fort qu'il soit possible de donner pour l'usage de son terrain » ; et il continue : « Les loyers du sol, en tant qu'ils excèdent le revenu ordinaire des terres, sont dus en entier au bon gouvernement du souverain, qui, par la protection qu'il assure à l'industrie du peuple en général, ou des habitants de quelque lieu en particulier les met d'autant plus en état de payer pour le terrain sur lequel ils bâtissent un prix supérieur à sa valeur réelle, ou bien d'offrir au propriétaire du sol plus que la compensation de la perte résultant de cet emploi de

(1) *Richesse des Nations*, liv. I, chap. xi.

la terre » et il termine en disant « qu'il est parfaitement raisonnable qu'un fonds qui doit son existence à la bonne conduite du gouvernement de l'État soit imposé d'une manière particulière » (1).

Smith voit bien qu'une partie du revenu du propriétaire tire son origine des circonstances générales qui mettent en mesure les demandeurs de terrains situés au milieu des villes de les payer bien au-delà de leur valeur comme terrains agricoles et que l'État par suite est en droit de réclamer une partie de cette valeur à laquelle il a contribué au moins par la sécurité qu'il procure. Mais il ne fait pas ressortir que cette valeur est le prix d'un avantage différentiel qui est destiné à s'accroître avec le développement de la société.

Ricardo, au contraire, qui avait pu observer une hausse des fermages à l'époque où il écrivait, démontre que le revenu du propriétaire est destiné à augmenter par l'effet des circonstances. Il s'attache à prouver que la demande plus considérable de produits agricoles, conséquence naturelle de l'accroissement de la population, a obligé de mettre en culture des terres moins fertiles ou plus éloignées du marché. De ce fait résulte que les exploitants des terres plus fertiles ou mieux situées profitent d'un avantage particulier qu'ils doivent payer au propriétaire. « Si la terre jouissait partout des mêmes propriétés, si son entendue était sans borne et sa qualité uniforme, on ne

(1) *Richesse des Nations*, liv. V, chap. II, § III.

pourrait rien exiger pour le droit de la cultiver, à moins que ce ne fut là où elle devrait à sa situation quelques avantages particuliers » (1).

Ricardo examine surtout le cas de terres agricoles dont l'augmentation de valeur ne peut être assez rapide pour donner lieu à une taxation spéciale. C'est pourquoi il fait allusion à un impôt portant sur l'ensemble de la rente et non spécialement sur son accroissement. Un tel impôt, dit-il, « retomberait uniquement sur les propriétaires fonciers sans pouvoir être rejeté sur aucune classe de consommateurs » (2). Mais c'est là une conception toute théorique et il estime impossible de séparer la rente de la rémunération du capital employé sur la terre.

« En imposant les rentes (il prend ici le mot dans le sens de fermage), comme il ne serait fait aucune distinction entre la somme payée pour l'usage de la terre et celle qui est payée pour l'usage du capital du propriétaire, une partie de l'impôt retomberait sur les profits du propriétaire, ce qui découragerait nécessairement la culture, à moins que le prix des produits agricoles ne s'élevât. »

Il existe cependant un cas où cette distinction peut se faire, et où le propriétaire n'a parfois dépensé aucun capital sur son sol, c'est celui des terrains à bâtir, dont on allait remarquer la hausse rapide avec la croissance de certaines villes industrielles pendant le cours du XIX^e siècle.

(1) RICARDO, *Principes d'Economie politique et de l'Impôt*, chap. II.

(2) RICARDO, *Principes d'Economie politique et de l'Impôt*, chap. X.

La valeur de la terre est alors uniquement due aux avantages particuliers que sa situation procure à celui qui en jouit.

« Le loyer du terrain d'emplacement d'une maison dans un petit village, dit Stuart Mill (1), ne dépasse guère celui d'un terrain de même grandeur dans les champs ; mais celui d'une maison dans Cheapside, le dépassera de tout le montant auquel on évalue les facilités plus grandes de gagner de l'argent dans l'endroit plus fréquenté. »

La rente représente donc le surcroît de rendement que peut procurer un même capital et un même travail selon l'endroit où on le met en œuvre. Comme la cause en est aux circonstances, au milieu social, il devait venir à l'idée de le restituer à la société. « Supposez, dit Stuart Mill (2), qu'il y a un genre de revenu qui tend constamment à s'accroître sans aucun travail ou sacrifice de la part du propriétaire, que les propriétaires constituent une classe dans la communauté que le cours naturel des choses enrichit progressivement, concurremment avec une complète passivité de leur part. Dans un cas semblable, il n'y aurait aucune violation des principes sur lesquels repose la propriété privée si l'État s'appropriait cet accroissement de richesse ou quelque part de cet accroissement au moment où il se produit. Ce ne serait pas, à proprement parler, prendre

(1) *Principes d'économie politique*, liv. III, chap. v, § 3.

(2) *Principes d'économie politique*, liv. V, chap. II, § 5.

quelque chose à quelqu'un ; ce serait simplement appliquer une accession de richesse créée par les circonstances au profit de la société, au lieu de la laisser devenir un surcroît immérité aux richesses d'une classe particulière.

Maintenant, tel est le cas de la rente. Le progrès ordinaire de la société dont la richesse augmente a une tendance en tout temps à accroître le revenu des propriétaires fonciers, à leur donner à la fois un revenu plus élevé et une plus forte proportion de la richesse de la communauté, indépendamment de tout trouble et de toute dépense de leur part. Ils deviennent plus riches, en quelque sorte, en dormant, sans travailler, risquer, ni économiser. »

Comme conséquence pratique de cette idée, Stuart Mill proposait de faire une évaluation de toutes les terres, puis de saisir périodiquement par un impôt général toutes les plus values qui ne seraient pas imputables aux efforts ou aux dépenses du propriétaire. Celui-ci d'ailleurs aurait la faculté, dans le cas où il trouverait l'impôt exagéré, de revendre sa terre à l'État au prix qu'elle aurait été estimée lors de la première évaluation.

Ce plan apparut comme trop timide à l'américain Henry George qui vulgarisa puissamment par son ouvrage *Progrès et Pauvreté* les conceptions de reprise de la rente par l'impôt. Témoin de la plus value formidable que pouvait procurer aux propriétaires de terrains la croissance extraordinairement rapide de certaines villes des États-Unis et considérant la rente comme la source des maux

sociaux, il trouve que la réalisation du plan de Stuart Mill ne donnerait que des résultats trop lointains. L'un des éléments de la valeur actuelle des terres étant l'espérance de leur accroissement futur de valeur, l'Etat, s'il les rachetait aux propriétaires arriverait à leur payer à perpétuité une rente plus forte que celle qu'ils perçoivent actuellement. C'est pourquoi Henry George préconise la reprise immédiate et totale par l'impôt de toute la valeur créée par la communauté.

Il est évident que ce système est irréalisable et injuste, car si à l'origine de la propriété on trouve le droit de conquête et la violence, les possesseurs actuels du sol l'ont acheté en considération de son revenu sans distinguer la portion attribuable à la rente et celle qui est la rémunération du capital enfoui dans la terre. Pour le propriétaire actuel la valeur du sol c'est la valeur capitalisée de son produit total quelle qu'en soit l'origine.

Les théories de Stuart Mill et d'Henry George n'ont pas été, au moins en Europe, suivies d'applications législatives.

Le crise agricole, qui sévit dans la plupart des pays peu après l'apparition de *Progrès et Pauvreté* (1879) vint montrer que la hausse de la propriété rurale n'avait rien de fatal ni de continu, et que la rente, bien loin d'augmenter sans cesse, pouvait dans certains cas devenir négative, c'est-à-dire que les revenus du sol pouvaient être insuffisants pour rémunérer même les capitaux qui y étaient incorporés.

L'opération que préconisait Stuart Mill, de reprendre par l'impôt la plus value future, en laissant aux propriétaires le droit d'exiger de l'État le rachat de leur terre, aurait abouti, si elle avait été réalisée vers 1873 à un désastre financier.

La hausse même des terrains urbains n'est ni universelle, ni continue. On pourrait citer bien des villes où la valeur vénale des propriétés bâties au lieu de s'accroître est loin de représenter les sommes qui ont été dépensées en constructions ; et même dans les cités en progrès comme Paris, la hausse ne s'étend pas à tous les quartiers dont certains sont en décadence.

La propriété foncière ne diffère donc pas en ce point des autres propriétés et sa hausse n'a pas, comme le croyait Stuart Mill, un caractère de nécessité inéluctable. La théorie de la rente a été généralisée et on s'est aperçu qu'elle pouvait s'appliquer à des usines mieux outillées, des commerces mieux organisés, des établissements gérés de manière plus habile, et que la seule différence que présente la rente foncière avec ces *quasi rentes* c'est que ces dernières sont en général moins stables, l'épargne pouvant plus facilement se transformer par exemple en nouvelles machines qu'en nouvelles terres.

Mais les propriétaires fonciers ne sont pas les seuls qui soient susceptibles de bénéficier d'un enrichissement que l'on peut qualifier de non gagné.

Les gains fortuits ne sont pas rares dans le régime économique actuel, la chance, des circonstances géné-

rales, comme la baisse de l'intérêt, peuvent procurer à des capitalistes une augmentation de fortune qui n'est pas plus « gagnée » que celle des propriétaires d'immeubles.

Il peut arriver que l'enrichissement ne soit pas la conséquence de circonstances économiques générales dans lesquelles l'État n'est pas intervenu directement, mais qu'on puisse le rattacher à des dépenses des administrations publiques (1).

Dans ce cas l'imposition est basée sur des idées tout à fait différentes de celles que l'on invoque pour reprendre une partie de la plus value, créée par ce que les allemands appellent « les conjonctures » et qui doivent logiquement s'appliquer à tous les gains fortuits.

Ce sont ces idées que nous allons examiner dans le chapitre suivant.

(1) On a cité parfois en Allemagne LIST à côté de STUART MILL comme l'un des premiers promoteurs de l'impôt sur la plus value non gagnée (V. *Sozialistische Monatshefte*, 1910, p. 1566). Mais dans le passage invoqué il s'agit de la plus value résultant de travaux publics. En effet, dans ses *Gutachten über die wirtschaftliche Reform des Königreichs Ungarn*, 1845, LIST dit : « Lorsque l'État élève la valeur du sol par des canalisations et des aménagements, il doit percevoir par l'impôt à l'occasion d'une vente au moins la moitié de l'augmentation de valeur ».

CHAPITRE II

LES THÉORIES FINANCIÈRES

La plus value dont bénéficie un propriétaire peut n'avoir d'autre origine que les circonstances économiques, ou bien elle peut être due en partie à des dépenses faites par les administrations publiques. L'imposition dans ces deux cas ne sera pas fondée sur la même idée.

L'impôt a parfois été défini le prix des services rendus par l'État. Cette conception est manifestement contraire aux faits, l'une des caractéristiques de l'impôt moderne étant précisément de n'être pas suivi d'une contreprestation spéciale des agents publics (1).

Il serait d'ailleurs impossible en général de mesurer la valeur des services rendus aux citoyens par l'organisation d'une armée ou d'une police. Chacun profite de l'ensemble des frais destinés à assurer la sécurité.

Il y a cependant des cas où l'intervention de l'État, quoique se produisant dans l'intérêt général procure à une personne déterminée un avantage spécial et que l'on peut

(1) Voyez JÈZE, *Cours élémentaire de Science des Finances*, p. 733.

approximativement mesurer. Il semble alors équitable que celle-ci paye une part des frais de l'intervention dont elle a tiré un bénéfice particulier. C'est une application de ce que les Allemands appellent le principe de la prestation et de la contreprestation, c'est le système de la *taxe*, entendue dans le sens où le professeur Wagner prend le mot *Gebühr* (1).

Ce système était fréquent lorsque la conception de l'État était peu développée, car il dérive de la notion individualiste d'échange, avec cette différence toutefois que la personne publique, agissant dans l'intérêt public peut intervenir sans qu'on le lui ait demandé et qu'elle fixe unilatéralement le mode et le taux de sa rémunération.

Mais la plus grosse part des dépenses publiques et particulièrement de celles de l'Etat ne peuvent pas être couvertes par des contributions spéciales réparties entre les citoyens à raison du bénéfice qu'ils tirent du fonctionnement des services publics. Les membres de la communauté, par ce seul fait qu'ils en sont membres, ont l'obligation de pourvoir à ses dépenses générales et cela dans la mesure de leurs facultés contributives. En effet l'impôt étant la dette de tous envers la communauté, il paraîtra équitablement réparti, si la charge en est ressentie également par tous. C'est ce qu'on appelle la théorie du sacrifice ou de l'imposition d'après les facultés. Il est

(1) WAGNER, *Traité de la Science des Finances*, liv. IV.

certain que si l'Etat demande la même somme à deux personnes qui jouissent du même revenu, mais que l'une le gagne par son travail alors que l'autre n'a qu'à toucher ses coupons ou à percevoir ses loyers ; le sacrifice paraîtra plus considérable à la première qu'à la seconde. En effet celui qui n'a que son travail comme source de revenu devra prévoir le moment où il sera incapable de remplir l'emploi qui le fait vivre, économiser en partie de ses gains pour le cas de maladie et pour ne pas laisser à sa mort les siens dans la misère. Puisqu'il paraît juste de frapper davantage le revenu du capital que celui du travail, ne sera-t-il pas équitable alors de demander une contribution qui n'est fondée, ni sur le travail, ni sur le capital.

Cette dernière conséquence qui aboutirait à la taxation des plus values non gagnées comme cas particulier de la théorie de la discrimination (1), doit être cependant écartée, à moins que l'on ne considère que l'impôt doit intervenir pour modifier la répartition telle qu'elle s'opère sous le régime juridique existant. Si l'on peut admettre que la possession d'un capital révèle des facultés plus grandes que celles qui résultent d'un simple revenu provenant du travail, on ne peut par contre trouver dans

(1) On sait que la discrimination consiste à classer les revenus d'après leur origine afin d'appliquer à chaque groupe ainsi constitué un traitement fiscal différent. — Définition de STOURM, dans *Systèmes généraux d'Impôts*.

l'absence du travail une raison pour une taxation spéciale.

D'après M. Wagner « la capacité contributive s'abaisse et s'abaisse plus que proportionnellement avec la prédominance du facteur travail et elle s'élève et plus que proportionnellement quand ce facteur n'est pas prédominant (1). » C'est là une affirmation sans preuves. On ne peut établir l'impôt que d'après les biens que possèdent les différents contribuables et non selon la peine plus ou moins grande qu'ils ont eu à les acquérir et l'on ne peut interpréter égalité de sacrifices en ce sens que les contribuables devraient ressentir également le poids de l'imposition. Il y a là un élément subjectif qui échappe à toute mesure ; il faudrait tenir compte de la plus ou moins grande facilité de travail des individus ; ce qui est une qualité toute personnelle, une « faculté » qui doit échapper à l'impôt, parce qu'elle ne peut servir de base à sa répartition.

Ainsi le principe financier de l'imposition d'après les facultés ne justifie pas une taxation spéciale du gain fortuit acquis sans travail, mais le principe de la taxation suivant l'intérêt permet de frapper les plus values qui sont une conséquence des dépenses publiques.

(1) WAGNER, *Traité de la Science des Finances*, t. II, p. 260.

TITRE II

Les applications de l'imposition de la plus value

CHAPITRE I

L'IMPOSITION DE LA PLUS VALUE RÉSULTANT DE TRAVAUX PUBLICS

§ I. — JUSTIFICATION THÉORIQUE

Nous venons de voir que l'impôt peut être fondé sur le principe de la taxation d'après l'intérêt ou sur celui de la taxation d'après les facultés. Autrement dit, pour que la répartition des charges publiques soit équitable on peut considérer soit que chacun doit payer en proportion de ses facultés afin que les sacrifices de tous les membres de la collectivité soient égaux, soit que ceux-ci doivent participer aux dépenses en proportion du bénéfice qu'ils en ont retiré.

C'est sur cette dernière idée qu'est basée l'imposition de la plus value résultant de travaux publics. Il n'y a dans ce cas nullement besoin de faire appel à la théorie de la rente pour justifier de tels impôts dont l'institution remonte d'ailleurs à plusieurs siècles. Pour que la taxation selon l'intérêt puisse être réalisée il faut que les avantages particuliers que certains membres de la société retirent des dépenses publiques soient notables et susceptibles d'être approximativement mesurés. Cela arrivait assez souvent dans les États du moyen âge et continue de se produire dans la sphère communale. Lorsque les fonctions de l'État avaient peu d'extension et que les dépenses générales étaient restreintes ou couvertes par le produit du domaine, un grand nombre d'impôts apparaissait comme la rémunération de services rendus par l'État : péages, taxes de justice, etc. C'est le système des rétributions spéciales qui portent en allemand le nom de *Gebühren* et en anglais celui de *fees*.

Dans la commune, ce genre de rétributions spéciales est très employé ; on y trouve des droits de place, des droits de pesage, mesurage et jaugeage ; des droits pour permis de stationnement, etc. Il y a là une application du régime contractuel emprunté au droit privé ; c'est le principe de l'échange pour le service rendu (*Leistung et Gegenleistung*).

Il existe un autre genre de taxes en usage dans les communes que la loi prussienne du 14 juillet 1893 qui a systématisé la matière, qualifie de *Beiträge*, ce que l'on

peut traduire par contributions spéciales, et qui correspond aux *special assessments* anglais. Il n'y a plus alors de contrat volontaire ; il s'agit de travaux exécutés dans l'intérêt public et qui viennent en outre procurer un avantage matériel à des particuliers. Ces derniers, comme l'intervention a eu lieu dans l'intérêt public, n'ont pas à payer toute la dépense, mais ils doivent y contribuer pour partie, puisqu'ils en ont bénéficié d'une manière spéciale. On voit que ces contributions sont toujours basées sur le principe de la prestation et de la contreprestation, mais elles diffèrent des rétributions spéciales, en ce qu'elles ne sont perçues que pour des aménagements procurant une plus value au sol et non comme rémunération de n'importe quel service. De plus, il n'y a pas d'engagement volontaire ; le propriétaire n'est pas libre de refuser la dépense dont il tire un bénéfice matériel, puisque cette dépense est faite dans l'intérêt public. C'est une contribution imposée et non une rétribution pour un service demandé. Enfin, la plupart du temps ces contributions sont perçues une fois pour toutes.

C'est surtout à propos de la voirie qu'on trouve des exemples de ce mode de recettes.

La voirie est bien un service public, mais qui procure aux riverains un avantage spécial et en partie mesurable ; de là, par exemple, les taxes de pavage, d'établissement de trottoirs, dont à la rigueur on pourrait considérer le principe comme emprunté à l'édit romain : *construat vias publicas unusquisque secundum propriam domum*. — D'après

la loi du 7 juin 1845 la dépense d'établissement de trottoirs sera réparti entre les communes et les propriétés riveraines, et la portion à la charge de la commune ne pourra être inférieure à la moitié de la dépense totale.

Ce genre de contributions est d'usage courant aux États-Unis et en Allemagne et s'est également répandu assez récemment en Angleterre.

§ 2. — APPLICATIONS EN ALLEMAGNE

Nous avons dit qu'en Allemagne, la loi du 14 juillet 1893 distinguait les *Gebühren*, rétributions spéciales et les *Beiträge*, contributions particulières.

Il y a lieu à perception de *Gebühren* « quand l'établissement ou l'aménagement dont il s'agit tend à donner plus particulièrement satisfaction aux besoins de quelques habitants de la commune ou de certaines classes seulement de ces habitants.

Le tarif devra être en général fixé de telle sorte que les frais d'administration et d'entretien de ces établissements ou aménagements soient couverts ainsi que les frais d'amortissement.

Si tous les habitants de la commune ou certaines classes de ces habitants sont tenus de profiter de l'établissement ou de l'aménagement créés, ou si ces habitants sont du moins invités à s'en servir, ou pourra selon l'intérêt public qu'offre cet établissement ou cet aménagement et en

tenant compte des avantages qui peuvent en résulter pour les particuliers modérés le taux des droits ou même au besoin en abandonner complètement la perception. »

Il est ensuite spécifié que ces dispositions ne sont pas applicables lorsqu'il s'agit d'établissements spécialement destinés aux classes indigentes (hôpitaux, hospices), mais qu'il peut être prélevé des rétributions scolaires pour les établissements d'enseignement supérieur ou technique, et qu'il n'est en rien dérogé aux dispositions légales relatives aux concessions de péages.

Ensuite la loi aborde la question des contributions particulières (*Beiträge*)... « Pour couvrir les frais d'établissement et d'entretien d'aménagement exigés par l'intérêt général, mais procurant plus spécialement certains avantages à des particuliers, les communes peuvent exiger que ces particuliers, propriétaires ou usagers contribuent aux frais exigés par ces aménagements. L'importance des taxes ainsi perçues devra être mesurée suivant les avantages que chaque participant retirera des aménagements créés...

Ces taxes doivent être perçues dans tous les cas où pour couvrir autrement les frais d'intérêt et d'amortissement du capital engagé, il faudrait recourir aux ressources fournies par les impôts. »

On voit le développement que ce genre de recettes fondées sur le principe de la taxation d'après l'intérêt a pris dans les communes allemandes, qui ne sont autorisées à percevoir des impôts généraux que si ces rétribu-

tions et contributions concurremment avec les produits du domaine ne suffisent pas à couvrir les dépenses.

§ 3. — APPLICATIONS EN AMÉRIQUE

En Amérique les contributions particulières (*special assessments* ou *betterment tax*) ont une importance considérable et forment une part notable des recettes des villes. En usage à New-York depuis la fin du ^{xvii}^e siècle, elles se sont répandues rapidement dans le reste des États-Unis, où elles sont perçues à l'occasion d'ouverture ou d'élargissement de rues, de pavage, de construction, de canalisations d'eau ou de lumière, de création de parcs, etc... Dans tous ces cas la dépense ou une portion de la dépense n'est pas payée par des impôts généraux, mais par des contributions spéciales. C'est pourquoi celles-ci sont définies par M. Seligman : « un payement fait une fois pour toutes pour défrayer le coût d'une amélioration précise d'un immeuble entreprise dans un intérêt public, et demandé au propriétaire en proportion des bénéfices spéciaux procurés. »

Un trait caractéristique de ces *special assessments* comme des *beitrage* c'est d'être établis d'après la plus value et non d'après les frais matériels d'exécution du travail le long des immeubles. Cela les différencie de la taxe pour l'établissement de trottoirs par exemple, qui est calculée d'après la dépense effectuée et où l'on peut voir une idée

quasi-contractuelle analogue à la gestion d'affaires, le droit du gérant restant limité à ses dépenses utiles et ne s'étendant pas à l'enrichissement procuré.

Par leur mode d'établissement les *special assessments* sont donc à rapprocher de la loi de 1807 sur la plus value résultant de travaux publics.

§ 4. — APPLICATION EN ANGLETERRE

En Angleterre, les contributions particulières se sont introduites assez récemment, non sans difficultés. En effet les impôts locaux, au lieu d'être assis, comme en Amérique sur la valeur vénale le sont sur la valeur locative et sont perçus, non sur le propriétaire, mais sur l'occupé. Aussi ces contributions qui atteignaient directement le propriétaire, paraissent-elles une atteinte aux droits de ces derniers.

Cependant l'idée est d'origine anglaise. En 1662, une loi autorisant l'élargissement de certaines rues à Westminster permit, au cas où les souscriptions volontaires seraient insuffisantes, d'imposer aux propriétaires et occupants une somme en proportion du bénéfice retiré. En 1667, un autre acte intervint après le grand incendie de Londres et prescrivit « d'imposer une taxe raisonnable sur toutes les maisons de la dite Cité en proportion du bénéfice qu'elles retirent des réfection, modification, élargissement, amélioration, nettoyage et curage des dits égouts,

conduits, trottoirs et chaussées. » Cette loi tombée en désuétude en Angleterre fut appliquée en Amérique où l'édit de 1694 de la province de New-York la reproduit presque textuellement.

Assez récemment le principe des contributions particulières a été remis en vigueur en Angleterre, grâce aux efforts du *London County Council*. Ce dernier fit insérer dans le *Strand Improvement Bill* de 1890 des dispositions prévoyant des contributions spéciales, mais ces dispositions furent rayées par la commission de la Chambre des Communes. Il en fut de même pour celles qui avaient été introduites dans le *Cromwell Road Bridge Bill* de 1892 et le *London Improvement Bill* de 1893 qui avait pour but de percer une nouvelle rue du Strand à Holborn. Enfin le *Tower Bridge Southern Approach Bill* de 1894 finit par être adopté et devenir loi de 1895 et la commission de la Chambre des Lords reconnut que le principe des contributions particulières n'était pas injuste en lui-même, mais d'une application délicate (1).

Il y avait en effet à résoudre la question de la moins value. Si l'on exige du propriétaire une contribution pour des travaux qui procurent une augmentation de valeur à

(1) Le principe de la taxe pour plus values résultant de travaux publics locaux avait été déjà admis dans le *Manchester Corporation Act*, 1894, art. 57-58. La loi du 3 décembre 1909 relative au logement des classes ouvrières (*Housing, Town Planning Act* 1909) dit dans son article 58 que l'établissement de plans urbains peut donner lieu au profit des autorités à récupération de la moitié des plus values acquises.

son immeuble. ne sera-t-il pas équitable de lui accorder une indemnité lorsque sa propriété sera dépréciée par des travaux publics. On n'a admis que de manière restreinte ce droit à indemnité pour dommages indirects résultant de l'exécution de travaux publics. La dépréciation que ceux-ci peuvent causer n'est prise en considération que lorsque ce sont les mêmes travaux qui produisent dans une propriété une plus value pour laquelle il est réclamé une contribution spéciale, et une moins value dans une propriété toute voisine appartenant au même propriétaire.

Les difficultés que l'on a rencontrées dans ces questions notamment dans la détermination de l'aire dans laquelle la plus value se fait sentir sont les mêmes qu'a eu à résoudre la jurisprudence française pour l'application de la loi de 1844.

§ 5. — APPLICATION EN FRANCE

En France ce système de contributions spéciales basées sur le profit qu'un particulier a pu tirer de l'exécution de travaux publics n'est pas complètement inconnu. La loi du 16 septembre 1807 en effet permet de réclamer aux propriétaires une contribution pour les travaux dont ils ont tiré un avantage notable et la loi du 3 mai 1844 sur l'expropriation prescrit pour l'évaluation de l'indemnité à verser aux expropriés de prendre en considération l'augmentation de valeur que l'exécution des travaux a pu procurer au restant de la propriété. L'exécution de travaux publics, entre-

pris dans l'intérêt général, peut être une cause de bénéfices pour des propriétés privées, sans que ce bénéfice ait été le but des travaux ; c'est pourquoi cette plus value est qualifiée d'indirecte (1).

Dans le cas où une plus value indirecte a été ainsi procurée à des propriétés sans que celles-ci aient subi un dommage, l'administration peut en réclamer une part par voie d'action en vertu de la loi de 1807. Si au contraire des dommages ont été causés à des propriétés par l'exécution de travaux publics, la plus value que ces mêmes travaux ont procurée au restant de la propriété peut être opposée par l'administration par voie d'exception lorsqu'il s'agira de déterminer le montant de l'indemnité à payer.

Quel est le domaine exact de la loi de 1807. Son article 30 dispose que « lorsque par suite des travaux déjà énoncés par la présente loi (2) lorsque par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité

(1) Ceci s'oppose aux plus values directes résultant de travaux entrepris dans le but de procurer un bénéfice à des propriétés privées ; les travaux n'ayant pas l'intérêt général pour objet ne sont pas du ressort de l'administration, mais des associations syndicales de propriétaires.

(2) La loi du 16 septembre 1807 est intitulée loi relative au dessèchement de marais.

qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis : le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission, qui aura été nommée à cet effet. »

L'idée sur laquelle repose cette disposition de la loi de 1807 est exactement la même que celle qui s'est traduite, en Allemagne, par les *Belträge*, en Angleterre et en Amérique, par les *Special assessments*. L'origine en France en est d'ailleurs très ancienne. Un arrêt du Conseil du 31 décembre 1672 a reconnu le droit pour les villes de réclamer des indemnités de plus values pour des travaux d'ouverture de rues et d'embellissement. Un arrêt du 27 mai 1678 vint condamner les riverains de la rue Neuve Saint-Roch, et par une dépêche du 2 octobre 1679, Colbert invitait l'intendant de la Touraine à ne pas négliger cette ressource, à l'occasion de l'ouverture d'une nouvelle rue dans la ville de Tours ; il l'énonce comme un droit certain et contre lequel ne saurait s'élever aucune objection (1). La ville de Paris a encore usé de l'imposition des plus values sur les propriétaires intéressés dans les travaux de terrassement et de construction des ponts et des quais de l'île Saint-Louis. « On trouva juste que ceux dont les propriétés recevaient une si notable augmentation de valeur sup-

(1) COTELLE, *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, 3^e éd., t. II, p. 237.

portassent, dans les dépenses que l'on avait faites, une plus forte part que les autres citoyens (1). »

La loi du 16 septembre 1807 se fonde sur ces précédents : dans l'exposé des motifs présentés au Corps législatif par Montalivet, le principe de la perception d'une contribution particulière se trouve justifié de la manière suivante.

« Pourquoi le Trésor public, c'est-à-dire la réunion de tous les Français, ferait-elle seule une dépense qui procure un avantage plus immédiat à quelques uns ? Il n'y aurait le plus souvent ni convenance, ni justice ; de là les dispositions qui autorisent le gouvernement à proposer des contributions diversement calculées selon les avantages généraux ou locaux.

Ces contributions ne seront jamais établies que par des lois ; de là aussi la réserve qui accorde au gouvernement le droit d'exiger des propriétés privées une indemnité de plus value. »

La perception de l'indemnité de plus value est donc bien présentée ici comme une application du principe de la taxation d'après l'intérêt, et c'est pourquoi on lit dans le Répertoire de Dalloz :

« L'État, en faisant exécuter de grands travaux publics, agit, non dans son intérêt propre, mais dans l'intérêt de tous les citoyens, qui, par la voie des impôts, contribuent aux dépenses, chacun dans la proportion de ses moyens. A côté des avantages généraux, recueillis par toutes les

(1) COTELLE, *ibid.*, DALLOZ, *Répertoire*. Travaux publics, n° 926.

nations, certains propriétaires obtiennent par le résultat des travaux un bénéfice qui leur est entièrement personnel ; n'est-il pas juste qu'ils contribuent aux dépenses des travaux qui leur apportent ce bénéfice dans une proportion différente de celle des autres citoyens pour lesquels ce bénéfice n'existe pas ? Les taxes de plus values pourraient à la rigueur être considérées comme un véritable impôt ; quoi de plus naturel alors que cet impôt soit assis sur un bénéfice, sur une valeur qui ne doit son existence qu'aux travaux mêmes dont il s'agit de solder la dépense (1). »

Ce n'est donc pas dans un quasi contrat analogue à la gestion d'affaires que l'indemnité de plus value trouve sa justification.

La gestion d'affaires suppose en effet que le gérant est intervenu dans l'intérêt de celui dont il a géré l'affaire ; or l'administration agit dans l'intérêt public et non dans l'intérêt particulier des propriétaires dont les immeubles se trouvent avoir indirectement bénéficié d'une plus value par suite de cette intervention. De plus le gérant d'affaires contracte toutes les obligations d'un mandataire (art. 1372, C. civ.) et l'on ne peut admettre que l'administration s'engage d'aucune manière vis à vis des propriétaires riverains lorsqu'elle entreprend un travail public. Enfin le maître de l'affaire doit rembourser au gérant toutes les dépenses utiles qu'il a faites, alors que l'indemnité prévue par la loi de 1807 est calculée d'après le

(1) *Répertoire* de DALLOZ ; Marais, p. 60, note 10.

(2) *Répertoire* de DALLOZ ; Travaux publics, n° 927.

profit réalisé, et ne peut dépasser la valeur de la moitié de ce profit. En réalité la loi de 1807 est une application de la théorie de la taxation d'après l'intérêt, de ce que les anglais appellent *payment for benefit* ; exactement de même que les *Beiträge* ou les *special assessments*. Des dépenses sont faites dans l'intérêt général ; s'il y a des gens qui en tirent un bénéfice spécial, il faut qu'ils en reversent une partie, sans quoi l'équilibre serait rompu, le principe de l'uniformité de l'imposition ne serait pas respecté, il y aurait un enrichissement au détriment de la communauté.

Les applications de la loi de 1807 ont été rares au cours du xix^e siècle, la première remonte à 1827 au profit de la ville de Lyon (ordonnance du 5 novembre 1827, 3 janvier 1829, 28 janvier 1833) et aujourd'hui encore celle-ci inscrit à son budget une somme de 360 francs, produit d'une rente constituée pour une plus value d'un immeuble situé place d'Albon (1).

On ne compte qu'une trentaine de cas où la loi de 1807 a été appliquée et bien souvent même les indemnités n'ont pas été recouvrées. — La plus importante de ces applications, intervint à l'occasion des travaux de régularisation de la Basse Seine, qui mirent à la disposition des riverains 5.000 hectares de terres et procurèrent à leurs propriétés une plus value d'une quinzaine de millions

(1) Voyez BOUVIER, *La plus value des immeubles en France*. Rapport présenté au congrès des sciences administratives de Bruxelles, I-4-13.

pour laquelle ils ont payé des sommes s'élevant à 3.831.000 francs (1).

La loi de 1807 exige que l'avantage procuré soit notable ; c'est pourquoi le Conseil d'État a émis en 1902 un avis défavorable à la perception d'une indemnité de plus value pour la création du square du Sommerard.

Plus récemment, le 28 février 1907, il opposa encore un avis défavorable à la demande de la ville de Paris de faire appliquer l'article 30 de la loi de 1807 aux immeubles qui avaient bénéficié du percement de la rue Réaumur (2). Il se fondait sur la difficulté qu'il y aurait eu, une douzaine d'années après l'achèvement des travaux, à estimer la plus value que ces derniers avaient procurée et sur les inconvénients que présenterait, au point de vue du marché des immeubles, la réclamation tardive d'une indemnité.

Si la plus value résultant de travaux publics n'est en fait jamais plus invoquée pour réclamer par voie d'action une part de cette plus value, elle est par contre souvent opposée par l'administration à titre d'exception dans le cas d'une indemnité due pour expropriation. La loi du 3 mai 1841 dispose dans son article 51 : « Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité. »

(1) *Répertoire*, de BÉQUET, v° Eaux, n° 608.

(2) *Revue générale d'Administration*, 1907, I, p. 426.

Ce texte est littéralement reproduit par l'article 14 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics.

Il est à remarquer que la loi spécifie que la plus value doit être *spéciale et immédiate*. La jurisprudence ajoute qu'elle doit être *directe* en ce sens qu'elle doit être produite par un travail public exécuté aux abords mêmes de l'immeuble. Il est naturel en effet que venant en déduction d'une indemnité allouée pour les dommages directs causés par l'exécution d'un travail public, d'exiger qu'elle soit elle-même une conséquence directe de ce travail, bien qu'elle n'en ait pas été le but.

Du fait que la loi de 1807 n'est plus appliquée, alors que ces dispositions de la loi de 1844 et de la loi de 1892 continuent de l'être, il résulte une inégalité choquante. On tient compte à un propriétaire de la plus value procurée au reste de son immeuble lorsqu'il est partiellement exproprié, mais le voisin dont la propriété n'est pas atteinte et ne subit aucun dommage n'aura rien à payer, bien qu'il bénéficie de la même plus value.

§ 6. — PROPOSITION DE REMISE EN VIGUEUR DE LA LOI DE 1807

En 1907, M. Carnaud et dix neuf de ses collègues déposèrent sur le bureau de la Chambre une proposition de loi « concernant la participation des communes aux bénéfices résultant de plus values de terres ou d'immeubles, obte-

nus à la suite de travaux exécutés par leurs soins dans un but d'intérêt général (1). »

D'après cette proposition un jury d'évaluation devait fonctionner dans chaque commune et déterminer les plus values. — Renvoyée à la commission d'administration générale cette proposition fut l'objet d'un rapport de M. Bonnevey, qui conclut à son rejet (2). Il estimait que les lois de 1807 et de 1844 étaient suffisantes et citait dans son rapport un certain nombre d'exemples d'application de la loi de 1807. « Tout au plus, concluait-il, la commission, si elle en avait été saisie par des critiques précises aurait-elle pu examiner si la procédure organisée par la loi de 1807 était susceptible de simplifications. »

Une occasion se présente à l'heure actuelle de faire application de la loi de 1807 : c'est le déclassement des fortifications de Paris (3). Aux termes de la convention entre l'Etat et la ville de Paris, en date du 16 décembre 1912, la totalité de l'enceinte fortifiée doit être déclassée et cédée par l'Etat à la ville en vue de son lotissement et de son aliénation, tandis que la zone militaire sera transformée en espaces libres. D'après l'article 8 du projet de loi portant approbation de cette convention, « des indem-

(1) Chambre, 11 juillet 1907, Doc. parl., session ordinaire, ann. 1207, p. 1047.

(2) Chambre, 29 octobre 1909, Doc. parl., session extraordinaire, ann. n° 2813. p. 60.

(3) TALAMON, *Les plus values immobilières*, rapport présenté au XVII^e congrès de la propriété bâtie. *Monde économique*, 1913, pp. 807 et suiv.

nités de plus value dont le montant sera déterminé dans les formes indiquées ci-dessus, seront réclamés dans la proportion de la moitié de cette plus value aux propriétaires des fonds situés à moins de 250 mètres de la zone aménagée ou de l'enceinte fortifiée, après qu'un règlement d'administration publique, rendu dans les conditions prévues par l'article 32 de la loi du 16 septembre 1807, aura déterminé ceux des dits immeubles qui bénéficient de cette plus value, et les conditions dans lesquelles l'indemnité devra être acquittée par les intéressés. »

La commission chargée de déterminer la plus value est celle qui est établie par la loi de 1807, mais le tiers expert est désigné par le tribunal civil de la Seine et la commission est présidée par un membre de ce tribunal. Les propriétaires intéressés se plaignaient de ce que dans ce projet de loi on ait fait disparaître l'exigence d'une plus value notable édictée par la loi de 1807. De plus la commission instituée par la loi de 1807 même avec les deux atténuations que nous venons de signaler ne paraît pas leur présenter les mêmes garanties que le Jury d'expropriation et ils se déclarent très inquiets de voir supprimer les garanties normales et « presque constitutionnelles » de la loi de 1841 (1).

C'est qu'en effet la procédure tout à la fois compliquée et exorbitante du droit commun, instituée par la loi de 1807 est une des causes de sa non application. Elle exige

(1) TALAMON, *ib.*, *Monde économique*, 1913, p. 938.

une enquête, un rapport du ministre de l'Intérieur pour saisir le Conseil d'Etat; puis un règlement d'administration publique déclare s'il y a lieu de faire application de la loi, détermine les propriétés qui doivent participer au paiement de l'indemnité, et la part de la plus value que l'on exigera.

Enfin un décret simple nomme une commission de sept membres, sans conditions, laquelle déterminera l'indemnité que chaque propriété devra payer.

C'est surtout pour simplifier cette procédure et rendre l'application de la loi de 1807 d'un usage courant qu'une proposition de loi « relative au remboursement de plus values résultant de travaux publics » a été déposée en 1910 par MM. Emile Bender, Justin Godard, Albert Métin, Ferdinand Buisson, Guist'hau, Félix Chautemps et Larnigier, députés (1). Aux termes de cette proposition, l'indemnité qui pourrait atteindre l'intégralité de la plus value serait réglée par le conseil de préfecture, sous réserve d'appel au Conseil d'Etat, et avec faculté d'arbitrage même pour les établissements publics; — l'indemnité ainsi fixée serait recouvrée comme en matière de contributions directes; en conservant pour les débiteurs les facilités que leur accorde la loi de 1807 (2).

Telle est en France la situation concernant les plus

(1) Chambre, 24 juin 1910, Doc. parl., session ordinaire 1910 n° 175, p. 515.

(2) Faculté d'acquitter l'indemnité en rentes à 4 % ou de délaisser tout ou partie de la propriété.

values résultant de travaux publics. Nous verrons plus loin les propositions qui ont été récemment faites, à l'imitation de lois étrangères pour frapper la plus value produite par des circonstances générales.

CHAPITRE II

L'IMPOSITION DES PLUS VALUES FONCIÈRES EN ANGLETERRE

SECTION I

Les origines de la loi du 29 avril 1910

§ 1. — FONDEMENT THÉORIQUE

Après avoir étudié dans le précédent chapitre les dispositions légales, qui édictent dans différents pays, la taxation des plus values résultant de travaux publics ; nous allons aborder maintenant l'examen de l'imposition de plus values qui ne sont pas la conséquence directe de dépenses de la collectivité, mais qui ont simplement leur origine dans les circonstances économiques ou l'accroissement de la population.

Les dispositions du *Finance act* de 1909-1910, devenu loi, on sait après quelles difficultés, le 29 avril 1910, sont la première application importante, qui ait été faite par un grand pays de ce nouveau genre de taxation.

Il ne s'agit plus ici de faire contribuer à des dépenses de

travaux publics des propriétaires qui en bénéficient particulièrement. Il ne peut plus être question maintenant d'application de la vieille théorie de l'imposition d'après l'intérêt. Sans doute l'enrichissement des propriétaires fonciers résulte toujours de l'organisation sociale, et la terre ne peut augmenter de valeur que parce qu'il existe une société organisée et un État pour y maintenir l'ordre ; mais cela ne suffit pas à justifier une imposition spéciale de la plus value (1), car on peut dire de tout gain et de tout revenu qu'il est une conséquence du régime juridique et économique en vigueur. Il n'existe pas, lorsqu'on taxe les augmentations de valeurs foncières produites par l'accroissement de la population, les « conjonctures » économiques, ou même par les dépenses publiques en général, ce rapport étroit entre la dépense publique et le bénéfice recueilli par le propriétaire, qui rend équitable une imposition spéciale comme rémunération d'un avantage particulier.

Aussi ce n'est pas sur le principe de la taxation selon l'intérêt que sont fondées les dispositions de la loi anglaise. On les justifie par l'idée que des gains obtenus sans aucun travail (et à cet égard une distinction est faite entre les propriétaires ruraux et les propriétaires urbains) doivent

(1) WAGNER voit cependant le fondement interne de l'imposition de l'acquisition par plus value sans prestation économique propre de la part de l'acquéreur « dans la relation entre l'individu et l'économie privée d'une part et l'économie publique de l'autre. » Voir WAGNER, *Traité de la science des Finances*, t. II, pp. 341 et suiv.

être particulièrement frappés par l'impôt. On ajoute que la plus value, dont bénéficie le propriétaire sans l'avoir gagnée, est l'œuvre de la communauté qu'elle est due à ses efforts et à son développement économique : il est donc juste qu'elle contribue aux dépenses publiques, et sur ce point M. Lloyd George s'est appuyé sur l'autorité de Stuart Mill (1), qui avait proposé d'attribuer à l'État la plus value non gagnée (2).

Enfin la loi anglaise n'est pas conçue uniquement dans un but fiscal, elle n'a pas uniquement en vue l'équitable répartition de l'impôt. L'*undeveloped land duty*, en particulier a un objet de politique sociale, car cette taxe qui fait participer aux charges publiques des propriétés qui y échappent ou y contribuent insuffisamment, se propose également d'obliger les propriétaires à ne pas laisser inoccupés des terrains qui pourraient être bâtis, et de combattre ainsi le surpeuplement des maisons du centre des villes et la hausse des loyers. Sur ce point le *Finance act* de 1910 n'est qu'une application, sous une forme atténuée, des conclusions de la *Housing of the working classes Royal Commission* de 1885, comme d'une manière générale, il n'est que le résultat de longs efforts qui se sont manifestés surtout dans le domaine de la taxation locale.

(1) Discours du 4 novembre 1909.

(2) Voir plus haut, p. 13.

§ 2. — ESSAIS DE TAXATION LOCALE
DES PLUS VALUES IMMOBILIÈRES

Les taxes locales, comme nous l'avons vu, sont, en Angleterre, assises sur la valeur annuelle des immeubles et recouvrées en totalité sur les occupants. En 1895 cependant le *London county council* avait pour la première fois obtenu une contribution des propriétaires pour les travaux qui procurent une plus value à leurs fonds (1). Mais ceux-ci bénéficient également, de manière indirecte, de toutes les dépenses locales et de l'accroissement de la population ; c'est pourquoi on voulait faire contribuer les propriétaires aux charges locales afin de n'en pas laisser retomber tout le poids sur les occupants. D'autre part, la taxe était assise sur la valeur locative annuelle des biens, *rebus sic stantibus*, c'est-à-dire qu'un terrain laissé inoccupé au milieu d'une ville ou exploité dans un faubourg comme terrain agricole ne payait pour ainsi dire rien, sa valeur locative actuelle étant très faible, bien que sa valeur vénale put être considérable.

La commission *on the Housing of the Working classes* avait proposé de taxer les terrains à bâtir à 4 % de leur valeur vénale. Cela aurait, disait-elle, deux avantages : « premièrement, toutes les propriétés payeraient les taxes locales

(1) Voir également *Manchester corporation act* de 1894 et plus récemment le *Housing, Town Planning act* de 1909.

et ainsi la charge des occupants se trouverait diminuée par l'augmentation de la matière imposable ; secondement, les propriétaires de terrains à bâtir seraient forcés de vendre leur terrain et leur concurrence ferait baisser le prix des terrains à bâtir et diminuer la rente foncière perçue par les propriétaires, rente qui, on doit le rappeler, n'est pas la rémunération d'un travail ou d'une dépense de capital ; mais est le résultat naturel de l'industrie et de l'activité des populations de villes ».

Il faut ajouter que cette proposition souleva des réserves de la part de certains des principaux membres de la commission, de lord Salisbury et de lord Goschen notamment. Ils déclaraient que le principe de la taxation de la valeur en capital bouleversait complètement l'assiette des impositions locales et ne pouvait être admis sans examen. Une nouvelle commission fut nommée en 1898 pour étudier la taxation locale, sous la présidence de lord Balfour of Burleigh.

Pour comprendre les difficultés qu'a rencontrées la *Royal commission on Local Taxation* et qui l'ont amenée à rejeter l'imposition des *Site values*, il est nécessaire de rappeler sommairement les traits caractéristiques du régime de la propriété foncière en Angleterre. Ce sont ces particularités qui ont conduit à abandonner l'idée d'une taxation annuelle de la valeur vénale des propriétés foncières au profit des localités, et à adopter une imposition d'État sur la plus value réalisée au moment d'une mutation.

En Angleterre, en effet, la situation de propriétaire foncier n'est pas absolument nette ni toujours facile à distinguer de celle de locataire. Il y a généralement entre le propriétaire du sol et l'occupéur actuel toute une série d'intermédiaires qui peuvent être qualifiés d'*owners*. Puisqu'on voulait faire contribuer le propriétaire du sol aux dépenses locales à cause de la plus value de sa propriété, il semblait relativement simple de faire déduire la taxe due par lui de la rente qui lui était payée. Mais cette rente le propriétaire l'avait stipulée nette de tous impôts présents et futurs et souvent elle est sans aucune relation avec la valeur réelle du terrain au temps où elle a été créée.

§ 3. — DIFFICULTÉS RÉSULTANT DE LA COMPLICATION DU RÉGIME FONCIER ANGLAIS

Il existe en effet en Angleterre en matière de propriété foncière une complexité extrême de rapports juridiques.

On peut d'abord acquérir la pleine propriété du sol (*freehold*) moyennant une somme déterminée payée en une fois ou moyennant une rente perpétuelle (*freehold rent-charge system*). De ce mode d'acquisition peut être rapprochée la concession d'un bail de 999 ans, où le droit de réversion du propriétaire est purement théorique et où il arrive souvent que le bail ayant été consenti contre le paiement d'une somme déterminée la rente est très faible.

Enfin la concession de baux à long terme (60 ou 99 ans) est particulièrement usitée à Londres.

Dans ce dernier système voici comment les choses se passent en général. Le propriétaire d'un terrain à bâtir le loue pour 99 ans à un entrepreneur qui s'engage à y bâtir des maisons d'un type déterminé et qui feront retour au propriétaire en fin de bail. Dans ce cas le loyer payé représente bien la valeur du sol nu, augmentée s'il y a lieu de la valeur des améliorations qui y ont été faites (travaux de voirie, de canalisation). Supposons, par exemple, qu'un propriétaire loue pour 99 ans un terrain de 10 acres moyennant une rente de 600 £ représentant la valeur du terrain amélioré.

Le spéculateur qui contracte avec lui s'engage à y construire 50 maisons, pour chacune desquelles la rente foncière représentera donc 12 £. Ces maisons seront louées par l'entrepreneur pour une durée de vingt-cinq ans par exemple, moyennant un loyer de 25 £ chacune. Il pourra arriver que l'entrepreneur, pour payer au propriétaire la rente foncière de 600 £ convenue, laissera conclure à ce dernier 24 baux de 25 £ chacun avec les locataires des premières maisons construites. Dans ce cas, la rente foncière due par les 26 autres maisons à construire sera nominale et l'entrepreneur bénéficiera de la totalité de leurs loyers. Ainsi des maisons voisines et identiques peuvent payer au propriétaire du sol des rentes tout à fait différentes.

Il arrive aussi que le spéculateur qui veut contracter

avec le propriétaire n'a pas assez d'argent pour construire ; il s'adresse alors à un banquier qui prend le bail en son nom et lui accorde une sous location moyennant une rente foncière majorée des intérêts de la somme prêtée.

La conséquence de cet enchevêtrement de conventions particulières, c'est que la rente foncière n'est pas une indication de la valeur du sol et qu'elle ne pourrait servir à asseoir la taxe due par le *freeholdowner*, c'est-à-dire par le propriétaire du sol.

La nécessité s'imposerait absolument de faire une évaluation des terrains, abstraction faite de la valeur des constructions.

D'autre part, on essayait de justifier la taxe que l'on voulait percevoir sur le propriétaire du sol par la plus value que l'activité et les efforts de ses concitoyens procurent à son fonds. Mais en réalité, pendant toute la durée du bail le propriétaire ne touche que la rente stipulée et ne profite en rien de la plus value, sauf qu'il pourra vendre son droit de réversion plus cher lorsque la réalisation n'en sera pas trop éloignée (1).

Les locataires intermédiaires peuvent en bénéficier bien davantage. Nous avons supposé que l'entrepreneur avait conclu des baux de 25 ans. A leur expiration il pourra les renouveler si le terrain a acquis plus de valeur,

(1) Au cours de la discussion, M. LLÓYD GEORGE a déclaré qu'il estimait que le droit de réversion n'avait pas de valeur lorsque le bail avait encore plus de trente ans à courir (Discours du 20 juillet 1909).

moyennant un loyer plus élevé, ou bien il pourra exiger pour leur renouvellement le paiement d'une certaine somme. Les locataires des maisons à leur tour auront pu sous-louer à d'autres personnes moyennant une rente plus élevée ou bien ils auront pu céder leur droit au bail contre une certaine somme et ainsi de suite. Enfin le dernier sous-locataire, l'occupéur actuel, qui supporte la charge de toutes les taxes, jouit aussi de toute la plus value que l'immeuble pourra acquérir jusqu'à la fin de son bail.

Ainsi le propriétaire primitif, celui qui possède le *freehold*, la franche tenure, bénéficie généralement dans une très faible mesure de la plus value qui peut survenir par la suite, toute la série des locataires intermédiaires en profite bien davantage et il serait très difficile de répartir entre eux l'impôt proportionnellement à la part de la plus value qui leur est échue (1). Cela serait d'autant plus difficile que les rentes qu'ils se payent les uns aux autres ne sont pas toujours l'expression de leur bénéfice réel.

En admettant que cette répartition puisse être faite équitablement et que chaque locataire déduise de la rente qu'il paye à son bailleur la somme correspondant à la taxe que ce dernier doit supporter, il subsiste cette difficulté insurmontable que dans tous les contrats successifs il a été convenu que les taxes seraient à la charge du preneur.

(1) Voir dans WILSON FOX, *Rating on land values*, les mécanismes très ingénieux proposés à cet effet par M. HARPER et par M. MOULTON, pp. 36 à 40.

Celui-ci d'ailleurs en a tenu compte lorsqu'il a accepté la location. Une loi ne peut intervenir en violation de ces contrats et faire subir une déduction à des rentes qui ont été stipulées nettes de tout impôt. La loi pouvait d'autant moins faire subir cette déduction aux rentes foncières que celles-ci se trouvent souvent dans le portefeuille des compagnies d'assurances et des *trustees* ; que, comme le faisait remarquer un des commissaires, « ce sont les capitalistes les plus prudents qui en font un placement. Ce sont des personnes qui se contentent d'un faible revenu à cause de sa sécurité et de sa fixité absolue (1). »

Cette considération a été le principal motif du rejet par la *Commission on local taxation* de l'imposition des *Site Values*. En effet disait le rapport : « Si on laissait les contrats intacts, comme un grand nombre de propriétaires ont accepté des rentes fixes, pour des périodes s'étendant de 99 à 999 ans ou même à perpétuité, à condition que leurs locataires supporteraient toutes les taxes, la loi serait complètement inefficace. La nouvelle taxe serait complètement supportée par les locataires... dont « l'intérêt » diminue graduellement de valeur (2). »

La coutume anglaise des baux à longs termes a montré l'impossibilité d'établir un impôt annuel sur les plus

(1) WILSON FOX, *op. cit.*, p. 46.

(2) *Reports of royal commission on local taxation*. Ce rapport fait encore des objections à la taxe des *site values* considérée comme devant contraindre les propriétaires à faire bâtir leurs terrains. Nous les retrouvons à propos de *l'undeveloped land duty*.

values ; c'est pourquoi on s'est résolu à adopter la forme indirecte actuellement en vigueur.

§ 4. — PROJETS DÉPOSÉS A LA SUITE DU RAPPORT
DE LA COMMISSION DE TAXATION LOCALE

Cependant à la suite du rapport de la commission de taxation locale une série de *bills* furent déposés, qui tous respectaient les contrats existants, ce qui rendait leur efficacité douteuse.

Le premier fut l'*urban site value Rating Bill* déposé en 1902 par M. Trevelyan. Appliquant les conclusions d'un rapport séparé de la commission de taxation locale, signé par Lord Balfour of Burleigh et quatre autres membres, il édictait pour les contrats à venir un impôt de cinq pour cent sur la valeur vénale du sol, qui serait partagé entre l'occupateur et le bailleur.

En 1903 le *Land Values Assessment and Rating Bill* qui respectait également les contrats en vigueur fut déposé par le Dr Macnamara et ne fut rejeté en deuxième lecture qu'à une majorité de 13 voix.

Deux *Bills* analogues intitulés tous deux *Land Values Assessment and Rating Bill* déposés en 1904 et en 1905 furent adoptés en deuxième lecture mais n'allèrent pas plus loin.

Enfin le *Land Values (Scotland) Bill* adopté par la Chambre des communes, mais rejeté en 1907 par la

Chambre des Lords avait pour objet et de faire l'évaluation en capital des propriétés foncières en Ecosse, afin de préparer un nouveau mode de taxation.

Enfin l'expérience ayant montré qu'il était impossible, avec le régime foncier anglais, de réaliser un impôt sur les plus values foncières par le système de la taxation annuelle, M. Lloyd George vint proposer en 1909 un ensemble d'impôts sur la terre ayant pour but de prélever au profit de l'Etat une part de la plus value des terrains urbains et miniers, non gagnée par le propriétaire.

§ 5. — BUDGET SPEECH DE 1909

Le chancelier de l'Echiquier dans son exposé du 29 avril 1909 commençait par faire une distinction entre les biens purement agricoles et les terrains auxquels une valeur spéciale est attachée du fait des richesses minières qu'ils renferment ou de leur proximité d'un centre urbain. « Dans les vingt ou trente dernières années, disait-il, les biens agricoles n'ont certainement pas augmenté de valeur. Il s'est produit au contraire un accroissement considérable de valeur de terrains urbains, dû non pas aux dépenses de capital effectuées par le propriétaire du fonds, mais entièrement aux efforts et aux dépenses d'autrui. »

A un autre égard une distinction devait être faite :

« Les fermages sont en grande partie, déclarait-il,

enfouis dans la terre sous forme d'améliorations fructueuses ou employés par les propriétaires à la réparation et à l'entretien de constructions élevées sur leurs terres. Les propriétaires de biens urbains ainsi que ceux de droits miniers ne sont pas soumis à de telles obligations. Leur revenu est un revenu net de toutes charges ou obligations légales. »

En conséquence trois impôts étaient proposés (1) :

1° « Une taxe serait imposée sur l'augmentation de la valeur des terrains, résultant des entreprises d'utilité publique ou des voisins. Nous ne voulons pas faire un impôt rétrospectif. Nous allons commencer par une évaluation de terrains à leur estimation de vente actuelle et c'est la plus value qu'ils pourront acquérir que nous imposerons. Cette plus value, déduction faite de celle résultant des constructions et autres améliorations ; plus value strictement non gagnée, nous en prendrons le cinquième pour l'Etat. »

Un deuxième projet était relatif à l'établissement d'une taxe sur la valeur en capital de tout terrain dont il n'est pas tiré le meilleur profit. Nous retrouvons là l'influence des études faites par la commission de taxation locale. Le ministre justifiait cet impôt par des considérations d'équité fiscale et des considérations d'utilité sociale : « Le propriétaire d'un terrain, disait-il, qu'on recherchera

(1) Voyez *Budget Speech*, 29 avril 1909. Cet exposé a été traduit en partie dans *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1909, p. 593.

demain pour la construction et qui se contente d'un revenu restreint sans rapport avec la valeur du fonds, en escomptant de retrouver ultérieurement son bénéfice dans une augmentation de prix se trouve dans la situation d'un porteur de valeurs mobilières qui remploie la majeure partie de ses intérêts ; mais tandis que ce dernier paye l'income-tax à la fois sur la partie des intérêts qu'il dépense et sur la fraction qu'il place, le premier échappe à l'impôt pour la part du capital qu'il accumule, et cela quand le second par ses placements, accroît la fortune générale, alors que le premier en retirant du marché des terrains utilisables pour la construction de maisons ou d'usines est la cause d'un relèvement de prix tout spéculatif et nuisible à l'intérêt général. »

En conséquence le ministre proposait un impôt de un demi penny par livre sur la valeur des terrains mal utilisés (*undeveloped*), l'impôt s'appliquant uniquement aux terrains à bâtir dont la valeur dépasse 50 £ par acre.

Enfin un droit de 10 % était établi sur le bénéfice recueilli par le bailleur à l'expiration d'un bail « car la réversion à la fin d'un long bail emphythéotique est quand le bail expire, une sorte d'aubaine, qu'on peut taxer sans injustice. » Des dispositions spéciales devraient être prises pour ne pas léser les titulaires de contrats en cours.

On sait combien ses propositions soulevèrent de discussions passionnées en Angleterre. — Des modifications considérables y furent apportées. Le gouvernement après

le dépôt du rapport dut présenter deux cents amendements (1), et le nombre d'articles s'éleva de 28 à 42. — Enfin après une dissolution de la Chambre des communes et des élections générales, le projet devint loi de finances le 29 avril 1910 un an exactement après son dépôt.

C'est cette loi très compliquée dont nous allons étudier maintenant très rapidement les principales dispositions (2). Nous aurons ainsi une idée des difficultés considérables que l'on rencontre lorsqu'on veut traduire dans un texte de loi devant s'appliquer à des situations très variées l'idée théoriquement simple de l'imposition des plus values.

SECTION II

La loi anglaise du 29 avril 1910

Cette loi établit un ensemble de quatre impôts.

1° *L'increment value duty.*

2° *Le Reversion duty.*

(1) Voir L.-L. PRICE. Les clauses sur la valeur du sol du budget anglais de 1909 sont-elles économiquement justifiables ? *Journal d'économistes*, 1910, t. XXVI, p. 18.

(2) Un grand nombre de commentaires de loi de 1910 ont paru en Angleterre, notamment : NAPIER, *The new land taxes*, London, 1910 ; KONSTAM, *The law relating the duties on land values* ; COX SINCLAIR et HYNES, *Land values under the finance act, 1910* ; Voir également la thèse de M. BERTIN, *Les impôts anglais sur la rente foncière*.

3° *L'Undeveloped Land Duty.*

4° *Le Mineral Rights Duty.*

§ 1. — INCREMENT VALUE DUTY

C'est un impôt établi sur la plus value des terrains urbains et perçu en général à l'occasion de la transmission de certains droits immobiliers.

Remarquons d'abord qu'il ne s'applique pas aux terrains ayant une valeur purement agricole. Le Chancelier de l'Échiquier, dans son exposé financier de 1909, faisait une distinction très nette entre les propriétés agricoles et les biens urbains. L'impôt ne s'applique pas aux premières parce qu'elles ont subi depuis 1878 une baisse de 20 à 25 % (1) et que la plus value qu'elles pourraient acquérir par la suite ne ferait qu'indemniser les propriétaires de leurs pertes passées.

L'impôt est perçu en une fois à l'occasion de certains faits et n'a pas été établi sous la forme de taxe annuelle. Les travaux de la *Royal Commission on Local Taxation* avaient en effet démontré que dans le régime foncier anglais ce dernier genre de taxe aboutit, soit à la violation des contrats, si on en fait supporter la charge aux proprié-

(1) La diminution du capital des propriétaires a été estimée à un milliard de livres depuis trente ans et la perte des fermiers à 600 millions. Voyez, R.-H. INCLIS PALGRAVE, Budget, *National Review*, 1910, p. 320.

taires, soit à une injustice vis à vis des locataires qui n'ont pas pu en prévoir l'établissement si elle est recouvrée sur ceux-ci.

A quelles occasions est perçu l'increment value duty ?

1^o Il est d'abord perçu à l'occasion de tout transfert par vente de la libre propriété.

Mais nous avons fait remarquer qu'en Angleterre il existe toute une série de situations intermédiaires entre la situation de libre propriétaire et celle de locataire. C'est pourquoi le droit est également perçu : à l'occasion du transfert par vente d'un droit (*interest*) (1) sur la propriété foncière, ou de la concession d'un bail d'une durée supérieure à 14 ans, à condition que la vente ou le bail résultent de *contrats postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi*.

Cette disposition a pour but de faire payer l'impôt aux différents bénéficiaires de la plus value par exemple à un locataire qui vend son droit au bail ; et d'empêcher que la loi puisse être tournée par la concession de longues locations. Pour éviter d'autre part que les formalités d'évaluation se renouvellent constamment, on n'a assujetti à la taxe que la concession de baux de plus de 14 ans, c'est-à-

(1) L'expression *interest* comprend, selon l'article 41 : « toute part indivise dans la libre propriété d'un bien fonds. Elle comprend également le droit de réversion réalisable à l'expiration d'un *lease*. »

dire d'une durée plus longue que la moyenne (1). Cette durée est généralement interprétée comme celle du bail primitivement concédé, et non comme le temps qui reste à courir jusqu'à l'expiration de ce bail. Par exemple A accorde à B un bail de 21 ans ; l'impôt est perçu à l'occasion de la concession du bail. Au bout de 10 ans B cède son droit au bail à C. On admet généralement que cette cession est sujette à la perception de l'impôt, bien qu'il ne reste que 11 ans jusqu'à l'expiration de la location (2).

2° Le droit est légalement perçu lors de tout décès survenu postérieurement à la mise en vigueur de la présente loi si l'héritage du défunt comprend la libre propriété d'un bien fonds ou d'un droit immobilier.

C'est là une particularité de la loi anglaise, qui n'existait pas dans les ordonnances des villes allemandes sur l'imposition de la plus value, dont elle s'est inspirée. M. Loyd George disait : « *L'increment duty*, perçu à cause de mort, est nouveau. C'est ma marque de fabrique (*patent*). C'est pour la première fois qu'il est imposé, soit dans ce pays, soit dans les autres, et je fonde de grandes espérances sur lui... Vous pouvez éviter de vendre, de louer, mais vous devez un jour vous séparer de votre propriété (3). » En effet, l'impôt sur la plus value, s'il n'était perçu qu'à l'occasion de mutation entre vifs, encourage-

(1) Les baux de quatorze ans sont extrêmement usuels en Angleterre.

(2) KONSTAM, *op. cit.*, p. 46.

(3) Discours du 4 novembre 1909.

rait à conserver les biens-fonds, et ceux qui seraient transmis de père en fils, sans être jamais vendus se trouveraient échapper complètement à l'impôt. C'est pour éviter cet inconvénient que la loi anglaise fait de la transmission à cause de mort une mutation qui rend exigible le paiement du droit.

Comme d'autre part l'impôt sur les plus values n'est pas perçu lors des donations entre vifs ; afin d'éviter l'évasion qui pourrait se produire par des donations *in extremis*, la loi a disposé dans l'article 59, que les donations pour n'être pas comprises dans la fortune transmise au décès du *de cuius*, devraient remonter à plus de trois ans avant la mort. Mais l'ancien délai de un an continuerait d'être appliqué pour les donations effectuées dans l'intérêt public ou dans un but charitable.

3^e Enfin pour que les propriétés des personnes morales, qui ne meurent pas et aliènent rarement leurs biens n'échappent pas à l'impôt la loi prévoit que la taxe sera périodiquement perçue à des époques déterminées sur les biens fonds ou les droits immobiliers appartenant à une personne légalement reconnue ou non.

L'article 6 prévoit que la taxe sera exigible pour la première fois en 1914 et ensuite tous les quinze ans.

Quelle est la matière imposable ?

La matière imposable, c'est la plus value foncière strictement non gagnée et survenue après le 30 avril 1909.

Cette conception avait pour conséquence nécessaire une évaluation de la matière imposable à la mise en vigueur de la loi ; et, comme l'impôt ne devait atteindre que les augmentations de la rente foncière proprement dite, cette évaluation devait porter sur la valeur d'emplacement des immeubles, abstraction faite des améliorations et des constructions. Cette valeur ainsi déterminée est qualifiée dans la loi *d'original site value*, et sert de base à la détermination des plus values qui peuvent survenir par la suite.

Cependant en vertu de l'article 2 (3), si le propriétaire prouve que la valeur d'emplacement d'une propriété foncière, à l'époque d'une vente quelconque, qui a eu lieu dans les vingt ans qui ont précédé le 30 avril 1909 était supérieure à sa valeur d'emplacement à cette dernière époque, cette valeur antérieure est substituée à *l'original site value*.

L'idée fondamentale de la loi anglaise, c'est qu'à l'inverse des lois allemandes sur la même matière, elle n'a pas voulu établir un impôt sur les gains effectivement réalisés par le propriétaire ; mais un impôt *réel*, sur l'accroissement de valeur du sol.

Ainsi il suffit, qu'à un moment quelconque pendant les vingt dernières années, lors d'une vente, où le propriétaire actuel peut ne pas avoir été partie, la valeur d'emplacement ait été plus élevée qu'en 1909, pour que cette valeur antérieure soit substituée à la valeur en 1909.

Cependant le *Revenue Act 1911*, section 2, a spécifié que

si le propriétaire qui possédait le fonds en 1909 l'avait acquis à titre onéreux plus de vingt ans auparavant, il pouvait obtenir que la valeur d'emplacement de la propriété foncière à l'époque où il l'avait acquise fut substituée à sa valeur en 1909.

Dans tous les autres cas, c'est la valeur d'emplacement en 1909, *l'original site value*, qui est prise comme point de départ. Comment déterminer cette valeur d'emplacement, notion tout abstraite qui ne correspond pas à la valeur d'échange réelle ?

§ 2. — L'ÉVALUATION

C'est la question de l'évaluation qui a suscité le plus de critiques. On a fait ressortir son caractère arbitraire et vexatoire, on a montré qu'elle exigerait beaucoup de temps et de dépenses,

Au cours de la discussion M. Austen Chamberlain a observé que le *Bill* ne mentionnait pas moins de treize sortes de valeurs toutes artificielles en ce qu'elles ne correspondent pas à la pratique du marché immobilier. Il n'y a pas moins de trois intermédiaires avant d'arriver à la valeur imposable du sol (*assessable site value*) dont l'accroissement constitue la matière imposable.

On commence par déterminer la *gross value*, la valeur brute.

C'est « le prix que pourrait obtenir un vendeur volontaire sur un marché libre à raison de la pleine propriété de

ce bien fonds tel qu'il se comporte actuellement, libre de toutes servitudes et de toutes charges ou restriction (autre que les impôts). »

Puis on passe à la pleine valeur d'emplacement *Full site value*. C'est en somme le prix que pourrait obtenir un vendeur volontaire par l'aliénation de la libre propriété du fonds, débarrassé de tous les bâtiments et de toutes autres constructions (y compris l'outillage fixe) et débarrassé en outre de tous les bois, arbres fruitiers, arbustes et autres plantes qui poussent sur le sol.

La loi prescrit que la valeur ainsi déterminée soit déduite de la valeur brute, — cette différence déduite elle-même de la valeur brute sera le *Full Site value*.

On ne voit pas pourquoi cette complication. En effet, supposons que la valeur brute soit 1.000 £ et que le prix du bien fonds débarrassé de ses constructions soit 200 £.

La différence 800 £ déduite de la valeur brute donnera 200 £. Ce détour paraît être inutile (1).

Les deux valeurs ainsi déterminées ne sont que des échelons intermédiaires pour arriver à la *total value* sur laquelle porte le droit de réversion et à l'*assessable site value*, sur laquelle sont perçus l'*increment value duty* et l'*undeveloped land duty*.

La *total value* (valeur totale) est la valeur brute déduc-

(1) Voir NAPIER, *The new land taxes*, p. 127, note. On peut cependant trouver une utilité à cette rédaction : la différence entre la *gross value* et le *Full site value* étant un des éléments que l'on déduit de la *Total value* pour obtenir l'*Assessable site value*.

tion faite de la somme dont cette valeur brute serait diminuée si la propriété était vendue soumise à toutes charges fixes, à tous droits de passage publics, à toutes servitudes, à toute restriction résultant d'un contrat consenti avant le 30 avril 1909, et même postérieurement, si les commissaires estiment que la restriction imposée par un contrat passé après cette date était, lors de sa réalisation, avantageuse au point de vue de l'intérêt public, ou à raison de la nature du voisinage.

Enfin la valeur imposable du sol *Assessable site value*, est la valeur totale après déduction :

a) d'une somme égale à celle qu'il faut déduire de la *gross value*, pour trouver la *full site value*.

b) de toute fraction de la valeur totale, qui suivant justifications admises par les commissaires, résulte directement de travaux exécutés ou de dépenses (y compris les frais de publicité) effectuées pour le compte ou dans l'intérêt du propriétaire en vue d'accroître la valeur du fonds en tant que terrain à bâtir ou en vue de tout commerce ou de toute industrie autre que la culture.

c) de toute fraction de la valeur totale résultant de l'affectation d'un terrain comme rue, route, square, jardin ou tout autre espace libre à la disposition du public.

d) de toute fraction de la valeur totale qui résulte de dépenses faites pour le rachat de l'impôt foncier (*land tax*) ou pour la libération d'une propriété tenue en *Copyhold* ou pour la résiliation d'un accord restreignant la jouissance

de la propriété, ou qui résulte de facteurs personnels au propriétaire ou à l'occupant.

e) de toutes sommes nécessaires pour débarrasser le sol des constructions, bois, arbres ou autres objets dont il devrait être débarrassé en vue de déterminer la *Full site value* d'après la *gross value*.

On voit la méthode compliquée que la loi impose aux commissaires, en leur laissant de larges facultés d'appréciation, pour déterminer les valeurs originales qui doivent servir de base au calcul de l'impôt. L'évaluation est faite par occupation séparée. Pour chacune de ces parcelles les commissaires déterminent la *total value* et l'*Assessable site value* et dans le cas d'une propriété agricole, la valeur de la propriété correspondant à l'usage agricole, quand cette valeur est différente de la valeur d'emplacement.

A défaut d'opposition de la part du propriétaire ou des intéressés ces résultats deviennent définitifs et servent de valeurs originelles (*original site values*) pour le calcul de l'impôt.

§ 3. — FONCTIONNEMENT DE L'INCREMENT VALUE DUTY :

PLUS VALUE IMPOSABLE. — TAUX

La plus value sera la différence entre la valeur de l'emplacement au moment du fait qui donne lieu à la perception de l'impôt et sa valeur originelle déterminée comme

il vient de l'être dit. Les déductions qui ont été faites pour obtenir *l'original site value*, le sont également pour déterminer la valeur d'emplacement au moment de la mutation imposable. L'article 35 permet en outre de déduire les contributions spéciales (*special assessments*) levées par les autorités locales pour plus value résultant de leur intervention.

Bien entendu s'il y a déjà eu un fait qui a donné lieu à la perception de l'impôt, c'est la valeur d'emplacement déterminée lors de la dernière imposition qui sera déduite de la valeur d'emplacement existante lors de la deuxième mutation pour obtenir la plus value sur laquelle portera l'impôt à l'occasion de cette deuxième mutation.

De cette plus value on doit encore déduire 10 % de *l'original site value* ou de la valeur imposable du sol à l'époque de la précédente imposition, pour arriver à la plus value nette imposable.

Cette exemption des augmentations de valeur inférieure à 10 % a pour but de ne pas taxer les faibles plus values qui peuvent ne pas être un enrichissement pour le propriétaire. Il est à remarquer en effet que la loi anglaise n'accorde pas de déduction pour les intérêts perdus et qu'elle ne tient aucunement compte des hausses générales de prix qui peuvent se produire entre les deux mutations imposables (1).

(1) Le professeur PICOU déclare dans sa brochure, *The policy of land taxation*, qu'il aurait fallu tenir compte de la hausse des prix en général au moyen des *index numbers*.

Pour éviter que cette remise de 10 % ne permette d'échapper l'impôt par une succession de ventes simulées à intervalles rapprochés, la loi dispose « que cette remise n'est pas accordée si la plus value non imposée par suite des remises consenties pendant les cinq dernières années dépasse 25 % de la valeur du sol à l'époque de la dernière imposition antérieure à cette période de cinq ans. »

Le taux de l'impôt est uniformément de 20 % de la plus value nette imposable, sans tenir compte de la durée de la possession, ni de l'importance de la plus value. Cependant par suite de l'exemption de 10 %, le taux en est en réalité dégressif. Supposons en effet que pour une valeur imposable à l'époque de la précédente mutation de 5.000 £, la plus value soit de 1.000 £, l'impôt en réalité ne portera que sur 500 £, et ne sera par conséquent que de 40 £ soit 8 %. Si au contraire la plus value est de 5.000 £, l'impôt portera sur 4.500 £ et atteindra 900 £ soit 20 % de la plus value.

Liquidation et recouvrement.

Comment détermine-t-on la valeur de l'emplacement au moment de l'événement qui rend l'impôt exigible ?

En cas de vente de la libre propriété cette valeur est déterminée au moyen du prix de vente qui objective la valeur de cette libre propriété et auquel on fait subir les déductions qui sont prescrites, pour obtenir la valeur de l'emplacement non imputable au travail ou aux dépenses du propriétaire.

En cas de bail ou de transfert par vente d'un droit immobilier, d'après le prix du droit transmis les commissaires calculent le prix du terrain en pleine propriété et perçoivent « conformément aux règlements pris par eux à cet effet, telle fraction proportionnelle de la taxe que les Commissaires reconnaîtront exigible à raison du droit immobilier créé, transféré par vente ou transmis par décès. »

Dans ces cas de transfert par vente de la propriété ou d'un droit immobilier et en cas de bail la taxe est acquittée par le vendeur ou le bailleur qui doivent fournir aux commissaires tous les renseignements nécessaires pour la liquidation de l'impôt. La perception est constatée par l'apposition d'un timbre.

En cas de transmissions par décès la valeur du fonds est estimée par les commissaires, et s'il s'agit de la transmission d'un droit immobilier la valeur de la libre propriété est calculée en prenant pour base l'évaluation en capital de ce droit.

Enfin les personnes morales possédant des biens fonds ou des droits immobiliers sont assujetties à une imposition périodique d'après la « valeur totale » de la propriété telle qu'elle sera déterminée à l'époque de l'imposition, et en faisant subir à cette valeur totale les déductions prescrites pour déterminer la valeur du sol.

Dans ce cas l'impôt peut être acquitté par termes annuels.

Exemptions.

Nous avons déjà vu que la taxe de plus value n'est pas applicable aux propriétés agricoles tant que la valeur du sol n'est pas supérieure à la valeur correspondant à son affectation à la culture.

Mais bien des propriétés agricoles ont de plus une valeur comme terrain de chasse ; cela ne suffit pas à les priver de l'exemption tant que cette valeur ne dépasse pas la valeur agricole de la propriété.

Mais une prairie qui sert de terrain de golf et a en cette qualité une valeur supérieure à sa valeur agricole sera soumise à l'impôt.

Il y a exemption pour la propriété de la commune et les propriétés appartenant à des personnes morales assurant un service d'intérêt général (*rating authorities*).

Exemption encore pour les petites habitations et les terres occupées par leurs propriétaires (en y assimilant les personnes titulaires d'un bail primitivement concédé pour cinquante ans au moins). — Il faut, pour que l'exemption soit accordée, qu'au moment où se produit le fait qui donne lieu à l'imposition, le propriétaire réside dans cette habitation depuis un an au moins, et que celle-ci n'ait pas une valeur locative supérieure à 40 £ à Londres, 36 et 16 £ ailleurs. On accorde aux mêmes conditions l'exemption aux propriétaires qui cultivent une terre agricole, à condition que la contenance totale de leur propriété n'excède pas 50 acres (environ 20 hectares) dont la valeur moyenne ne dépasse pas 75 £ l'acre.

Enfin la concession d'un bail sur un appartement, la vente ou la transmission par décès d'un appartement, n'est pas soumise à la taxe de plus value. On en voit la raison : il serait impossible d'estimer la *site value* des différents appartements de maisons à six étages, d'ailleurs plus rares à Londres qu'à Paris. Naturellement les propriétaires ou les titulaires de droits immobiliers sur un édifice loué par appartements sont passibles de l'impôt.

Sont exemptes seulement de l'imposition perçue périodiquement les sociétés qui possèdent des terrains de jeu ou de récréation, les associations charitables ou sans but lucratif, les compagnies statutaires telle que les compagnies de chemins de fer, à l'occasion des propriétés qu'elles détiennent pour la réalisation de leur entreprise et qui ne peuvent être affectées à un autre usage. Dans tous ces cas l'imposition périodique n'est pas perçue parce que ces diverses personnes morales ne tirent pas un revenu appréciable de leurs biens fonds et qu'on ne veut pas les forcer à les aliéner. Mais si elles viennent à les vendre ou à les concéder à bail pour plus de quatorze ans, ce motif n'existe plus et le droit est exigible à cette occasion.

Nous avons tenu à exposer avec quelque détail, la réglementation de *l'increment value duty* pour en montrer toute la complexité. Celle-ci est inévitable pour dégager la rente foncière véritablement non gagnée et ne pas décourager l'initiative ou l'industrie. Mais on a été forcé de laisser une large part à l'appréciation des agents

chargés de l'assiette de l'impôt, et cet arbitraire, l'incertitude qu'il entraîne pour le contribuable, les frais élevés de l'évaluation prescrite par la loi, ne sont pas les moindres inconvénients de ce genre de taxation.

Nous allons maintenant passer aux autres impôts établis par le *Finance act* de 1910.

§ 4. — REVERSION DUTY

C'est un impôt établi sur le bénéfice réalisé par le bailleur par suite de l'expiration du bail (*lease*).

C'est un impôt sur un gain fortuit, obtenu sans travail, puisqu'en fin de bail, le bailleur reprend non seulement le terrain qu'il a loué, mais aussi les constructions qui y ont été élevées par le locataire et c'est pour le premier une véritable « aubaine » dont la valeur n'a guère pu être prise en considération lors de la concession du bail. Pour que ceci soit vrai, il faut que la location ait été concédée pour un long espace de temps et c'est pourquoi la loi exempte de la taxe de réversion les baux de moins de moins de 21 ans.

La valeur du bénéfice, sur lequel on perçoit l'impôt, est la différence entre la « valeur totale » du fonds (telle qu'elle a été définie plus haut) à l'expiration du bail et sa valeur totale au moment de la concession du bail.

La valeur totale à l'expiration du bail est estimée par les commissaires, à l'aide d'une déclaration imposée au

bailleur. On en déduit la valeur correspondant aux travaux effectués et aux dépenses assumées par le bailleur pendant la durée de la location et les compensations payées par le bailleur au locataire à l'expiration du bail.

Quant à la valeur totale au moment de la concession du bail elle est calculée d'après la rente payée par le locataire et les paiements faits par ce dernier pour l'obtention de ce bail.

Souvent le locataire s'engage à élever certaines constructions ou à effectuer certaines dépenses sur le fonds et naturellement alors la rente qu'il promet de payer se trouve diminuée. Cependant la loi ne tient compte de la valeur de ces engagements que si la rente est simplement nominale. Dans tous les autres cas, la valeur totale au moment de la concession du bail est calculée d'après les paiements faits et la rente promise.

Supposons, par exemple, une propriété dont la valeur à l'expiration du bail est de 2.000 €. Pendant la durée de la location le bailleur y a fait des travaux qui correspondent à une valeur de 300 € et à l'expiration du bail il a remboursé 200 € au locataire pour les dépenses effectuées par celui-ci. Il reste donc 1.500 €.

D'autre part, le bail avait été concédé moyennant une somme de 300 € et une rente de 20 € dont la valeur capitalisée est de 500 €. Total : 800 €.

Le bailleur paiera donc sur un bénéfice de 700 €. Le taux de l'impôt est de 10 % : ce sera donc 70 €.

Si le bailleur ne possède pas la libre propriété, mais

n'est lui-même titulaire que d'un droit de location (*leasehold*), la valeur du bénéfice ainsi réalisé doit être réduite dans la proportion où la valeur de son droit est inférieure à celle de la libre propriété du fonds.

Exemptions.

Il y a toujours exemption pour les personnes morales ne poursuivant pas un but lucratif, les compagnies statutaires, etc.

La loi n'est pas rétroactive. Aussi n'est pas soumis à l'impôt le bénéfice d'une réversion, acquise antérieurement au 13 avril 1910, pourvu que le bail dont la réversion est attendue se termine dans les 40 ans de la date de l'acquisition.

En effet, si la réversion ne doit se produire que dans plus de 40 ans, sa valeur est tellement lointaine et spéculative qu'elle n'a pas dû être prise en considération.

Nous avons déjà vu que la taxe de réversion n'est pas perçue à l'expiration des baux de moins de 21 ans, car alors sa réalisation est assez proche pour que l'on en ait tenu compte dans la fixation de la rente.

L'impôt n'est pas non plus perçu à l'expiration de baux de biens fonds qui, à ce moment, sont affectés à un usage agricole.

La loi accorde encore une réduction de taxe lorsque les baux sont renouvelés avant leur expiration ; cette remise est calculée à raison de $2\frac{1}{2}\%$ par année restant à courir

sur le bail primitif, sans pouvoir dépasser 50 % de la taxe totale. On comprend facilement pourquoi la loi favorise ces renouvellements anticipés : le locataire assuré de la jouissance de sa propriété pendant une longue période moyennant un loyer déterminé, pourra faire des améliorations qui seront profitables à son commerce ou à son industrie. L'un des inconvénients du système anglais de baux à long terme est en effet de mettre, à l'expiration du bail, le locataire qui veut obtenir un renouvellement pour ainsi dire à la merci du propriétaire du sol.

Enfin, des dispositions sont prises en vue d'éviter que la taxe de plus value ne se cumule avec la taxe de réversion au cas où il s'agirait d'un même accroissement de valeur qui serait passible des deux impôts.

Le caractère commun de *l'increment value duty* et du *reversion duty* ; c'est de taxer, lorsqu'il se réalise, l'enrichissement procuré à des propriétaires par l'effet de circonstances générales, sans qu'ils y aient eux-mêmes contribué.

Ce sont donc des impôts qui sont perçus à des intervalles assez éloignés.

Les deux autres taxes foncières établies par la loi de 1910 : *l'undeveloped land duty*, et le *mineral rights duty*, sont au contraire des impôts annuels et qui ne frappent pas un bénéfice réalisé.

§ 5. — UNDEVELOPED LAND DUTY

Cet impôt n'est pas à proprement parler un impôt sur la

plus value, puisqu'il est assis sur la valeur en capital du sol, mais il s'élève à raison de l'accroissement de cette valeur, alors même que le bien sur lequel il porte ne donnerait aucun revenu. Il a été établi en Angleterre pour compléter le système fiscal existant, qui n'assujettissait à aucune taxe des propriétés, qui sans donner de produit peuvent néanmoins acquérir une grande valeur vénale. Comme le faisait remarquer le chancelier de l'Échiquier (1) ; le propriétaire d'un terrain qui se contente d'un revenu restreint, escomptant retrouver son bénéfice dans une augmentation de prix échappait à l'impôt, alors qu'un porteur de valeurs immobilières qui remploie ses intérêts paye *l'income tax*.

Mais ce motif financier n'a pas été la raison déterminante de l'établissement de *l'undeveloped land duty*. Le but poursuivi par cet impôt est avant tout économique et social ; c'est de contraindre les propriétaires à donner à leurs terrains l'emploi le plus favorable en taxant ceux-ci non d'après leur rendement actuel, mais d'après la valeur qu'ils seraient susceptibles d'atteindre à raison de leur utilisation possible.

On a voulu forcer les propriétaires à bâtir, les empêcher de tenir leurs terrains hors du marché pour créer une hausse artificielle, combattre ainsi une spéculation à laquelle on attribue la congestion des villes :

(1) Voyez *suprà*, p. 56.

« Un résultat désastreux, disait M. Lloyd George (1) de l'avidité des propriétaires fonciers urbains, c'est que le sol qui est essentiel au développement des villes est retenu hors du marché libre, afin d'en surélever la valeur, que les villes sont resserrées et que leurs habitants s'entassent dans des demeures qui sont coûteuses sans être confortables ».

L'impôt sur la plus value immobilière, tel qu'il a été établi en Allemagne avait aussi pour but d'enrayer la spéculation foncière et d'améliorer les conditions de logement dans les villes. C'est pourquoi nous allons étudier, bien qu'il ne porte pas sur la plus value, *l'undeveloped land duty*.

Nous avons vu que la commission *on housing of working classes* de 1885 avait déjà préconisé une taxe très lourde sur les terrains à bâtir, s'élevant à 4 % de leur valeur vénale. Lord Goschen en particulier avait fait des réserves sur cette idée, — disant qu'on éluderait l'impôt par des constructions provisoires et que si les maisons vides étaient taxées, la construction d'habitations serait découragée.

La commission de taxation locale s'occupa de la question. Il y a évidemment des terrains vagues entourés de constructions, et qui devraient être bâtis. Mais en outre de ces terrains « mûrs », il existe tout autour des grandes villes des terrains « en train de mûrir » ; c'est-à-dire que leur valeur vénale est supérieure à leur valeur agricole, sans que cependant personne veuille les louer pour les

(1) Discours du 29 avril 1909.

bâtir immédiatement. Ces terrains ont une valeur spéculative, parce qu'ils ont des chances de devenir un jour des terrains à bâtir, mais ils ne sont pas encore « mûrs » : des constructions qui y seraient élevés ne trouveraient pas de locataires.

Quant aux terrains mûrs, conservés par les propriétaires, pour les vendre plus tard à un prix plus élevé, l'enquête de la commission a montré qu'ils étaient assez rares. Beaucoup d'experts assuraient même qu'il y avait bien plutôt tendance à mettre les terrains à bâtir trop tôt sur le marché, plutôt qu'à les conserver pour provoquer une hausse.

« On a assuré, disait M. Mathews, que les propriétaires, retiennent intentionnellement loin du marché des terrains à bâtir. Cela a pu arriver quelquefois dans des localités qui grandissent rapidement afin de s'assurer finalement une rente plus élevée... Mais en général la tendance est opposée. Les propriétaires sont souvent trop pressés d'accroître leurs revenus par la création de rentes foncières et se font concurrence. Ainsi le sol est souvent mis sur le marché avant d'être réellement mûr, on bâtit des constructions qui ne conviennent pas à la situation et déprécient le voisinage » et M. Sabin ajoutait : « Il suffit d'un spéculateur des terrains, d'un entrepreneur sans argent, qui trouvent un marchand de bois de charpente et un fabricant de briques prêts à leur faire crédit jusqu'à ce que les maisons soient vendues, pour créer ces sortes d'habitations un peu partout autour de la ville. — Les

terrains de la banlieue sont généralement livrés à la bâtisse, dès qu'une demande surgit de personnes qui désirent y vivre. Qu'il y ait besoin de plus de logements à Londres, ce n'est pas douteux mais la taxation des terrains inoccupés ne portera pas remède à ce mal. Je ne vois pas pourquoi on n'infligerait pas cette taxe aux propriétaires qui ne remplacent pas leurs maisons à deux étages par des constructions à sept étages. »

Le rapport séparé de la commission, signé par Lord Balfour of Burleigh et quatre autres membres, concluait : « On ne peut nier que quelquefois la terre ne soit retenue hors du marché ; mais dans l'ensemble nous sommes portés à croire que cette conservation de terrains dans un but spéculatif ne s'effectue pas sur une grande échelle, et ne dure pas un long espace de temps. »

Le taux de 4 % proposé par la Commission de 1885 sur la valeur vénale des terrains à bâtir lui semblait excessif, d'autant plus que pour les terrains non encore mûrs, les propriétaires, malgré leur désir d'en tirer parti, n'auraient pu trouver un locataire disposé à y construire.

L'undeveloped land duty est beaucoup plus modéré. Il assujettit les terrains non inutilisés à un impôt de 1/2 penny par livre (soit 0,21 %) sur leur valeur d'emplacement.

Assiette de l'impôt. — *L'undeveloped land duty* est un impôt annuel levé sur la valeur d'emplacement imposable (*assessable site value*), telle qu'elle a été définie plus haut, des terrains non mis en valeur, au taux de 1/2 penny par livre

et payable par le propriétaire des terrains nonobstant toute stipulation contraire.

La matière imposable, c'est jusqu'en 1914, l'*original site value*, déterminée comme nous l'avons vu ci-dessus et ensuite la valeur du sol imposable, déterminée selon les mêmes règles, telle qu'elle résultera d'une évaluation périodique qui sera faite tous les cinq ans. L'impôt ne porte pas sur la plus value mais sur la totalité de la valeur du sol imposable, qu'il y ait accroissement ou diminution de cette valeur. Mais si la taxe de plus value a été perçue à raison d'une augmentation de valeur, l'article 16 (3) dispose afin d'éviter la double imposition, que « la valeur du sol sera en ce qui concerne l'assiette et le recouvrement de l'*undeveloped land duty*, réduite d'un montant égal à cinq fois la taxe de plus value. »

Par exemple la valeur originaire du sol d'un bien fonds est de 500 £; à l'occasion d'un transfert en 1913 on constate que la valeur est de 600 £; la taxe de plus value perçue est donc de 10 £. Il en résulte que l'*undeveloped land duty* sera recouvré sur 450 £.

L'impôt ne porte que sur les terrains non mis en valeur (*undeveloped*). L'article 16 (2) considère comme non mis en valeur tout terrain qui n'a pas été utilisé pour la construction de maisons d'habitation ou de bâtiments affectés à un commerce ou une industrie autre que la culture. Mais des terrains peuvent être affectés à un usage industriel et commercial, par exemple servir de chantiers, sans être cependant couverts de constructions. Aussi le paragraphe 2

ajoute... ou n'est pas autrement utilisé de bonne foi pour un commerce ou une industrie autre que la culture.

Une propriété qui a été mise en valeur, mais qui cesse d'être employée dans les conditions ci-dessus devient passible de l'impôt.

Nous avons vu qu'il existe à l'entour des villes des terrains en train de mûrir, qui ne peuvent pas être immédiatement bâtis. La loi décide que si un terrain se trouve compris dans un plan de mise en valeur et que le propriétaire justifie que lui ou ses prédécesseurs y ont fait, en exécution de ce plan, des dépenses pour la construction de routes ou d'égouts, ce terrain sera dispensé d'impôt à concurrence d'un acre par 100 livres dépensées, à condition que vingt ans ne se soient pas écoulés depuis les dernières dépenses effectuées.

Exemptions. — Il y a d'abord exemption pour toutes les propriétés foncières où la valeur du sol n'excède pas 50 £ par acre (environ 0 fr. 30 par mètre carré). Lorsque la valeur du sol d'une propriété agricole dépasse ce chiffre, l'impôt n'est perçu que sur la différence entre la valeur du sol et sa valeur correspondant à son usage agricole.

Une question très importante était soulevée par la taxation des terrains non mis en valeur, celle des espaces libres : il ne fallait pas que l'impôt ait pour effet de faire disparaître des villes tous les jardins et espaces libres nécessaires à l'hygiène.

Aussi exempté-t-on tous les jardins, places, espaces libres ouverts au public ou sur lesquels le public jouit

d'un droit raisonnable d'accès. Il en est de même des terrains utilisés comme terrains de jeu en vertu d'un accord avec le propriétaire consenti à l'origine pour au moins cinq ans.

Les terrains maintenus libres de constructions en raison d'un plan déterminé (il est fait ici allusion aux cités-jardins) sont également dispensés de l'impôt. L'article 17 (4) exempte également jusqu'à concurrence de 5 acres de superficie les jardins d'agrément attenants à une maison d'habitation à condition que la valeur du sol du terrain et de la maison ne dépasse pas vingt fois leur revenu annuel.

Enfin, une exemption est faite en faveur de la petite culture : les domaines agricoles exploités par leur propriétaire (ou personne occupant la propriété en vertu d'un bail primitivement concédé pour au moins 50 ans) échappent à l'impôt si leur valeur joint à celle des autres biens appartenant au même propriétaire ne dépasse pas 500 livres.

Nous avons vu que la taxe était payable par le propriétaire nonobstant toute stipulation contraire. Afin d'éviter la violation des contrats existants qui mettent généralement tous les impôts à la charge du locataire, la taxe n'est pas perçue pendant toute la durée des baux en vigueur au 30 avril 1909 sur les terres qui en ont fait l'objet.

Toutefois, si le propriétaire a le pouvoir de mettre fin à la tenure (baux *at will*), celle-ci ne sera pas censée maintenue après l'échéance, la plus rapprochée du vote de la loi,

à laquelle il était loisible au propriétaire d'user de son droit.

Terrains miniers. — Il existe pour eux des règles spéciales que nous n'étudierons pas, parce qu'elles sont la conséquence du régime particulier à l'Angleterre qui attribue au propriétaire de la surface la propriété pleine et entière du sous-sol.

La taxe sur la plus value à laquelle sont soumises les mines qui n'étaient pas en 1907 comprises dans un bail minier ou exploitées par le propriétaire est annuelle au lieu d'être perçue à l'occasion de certaines mutations.

§ 6. — RÉSULTATS

Lorsque les nouvelles taxes foncières furent établies en Angleterre on en attendait un produit assez considérable, sinon immédiatement, du moins au bout de quelques années. Les résultats ont-ils confirmé ces prévisions ?

Dans son exposé financier pour l'exercice 1907-1910, M. Lloyd George évaluait le produit de *l'increment value duty* à 50.000 £, chiffre qui à son avis serait rapidement dépassé les années suivantes : *l'undeveloped land duty* devait donner 350.000 £ et le *reversion duty*, 100.000 £. Le rendement des trois taxes était ainsi évalué à 500.000 £ pour l'exercice 1909-1910.

Il est à noter que la totalité de cette somme ne devait pas revenir à l'État. Celui-ci en abandonne la moitié au

profit des autorités locales dont les charges sont particulièrement lourdes, et qui ont contribué par leurs dépenses à la création des plus values.

Le rendement fut sensiblement inférieur aux prévisions et surtout n'a pas marqué sa tendance à un accroissement rapide. En 1911-1912 le produit des nouvelles taxes n'atteint que 481.000 £ (1).

Pour l'exercice 1912-1913 leur rendement était évalué à 545.000 £, dont près de 300.000 £ pour le seul *mineral rights duty*. On estimait que l'*Increment value duty* ne devait donner que 30.000 £, l'*undeveloped land duty* 100.000 £ et le *Reversion duty* 125.000 £. Dans son exposé financier pour 1912, le Chancelier de l'Echiquier expliquait ainsi ces prévisions (2). « J'ai toujours dit que les évaluations ne pouvant être terminées avant quatre ou cinq ans, la plus productive de ces taxes, la taxe sur les plus values ne peut jusque là être perçue. Un cinquième seulement des opérations d'évaluation est effectué... Quand elles seront terminées l'Angleterre possédera alors, comme tous les autres pays civilisés, un cadastre national utilisable pour la péréquation des taxes locales et aussi pour d'autres réformes. Le produit de la taxe sur les terrains insuffisamment utilisés ne saurait en plein rendement être évalué à plus de 300.000 livres. La taxe de

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, avril 1913, p. 630.

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, avril 1912, p. 524.

réversion ne peut donner grand chose. On peut évaluer à 350.000 livres le produit de la taxe sur les droits miniers. Quant à la taxe sur les plus values, la seule productive dans l'avenir, on ne doit rien en attendre pour le moment : il faut en effet que la plus value par rapport à la valeur à la date d'avril 1909 dépasse 10 %/o. »

Les chiffres prévus, bien que peu élevés ne furent pas atteints. Le rendement pour 1912-1913 ne fut en effet que 455.000 livres (1) marquant donc une tendance à la diminution plutôt qu'à l'accroissement.

Dans son exposé financier sur le budget de 1913-1914 au mois d'avril dernier. M. Lloyd George déclarait : « Je compte sur une augmentation très sensible des nouvelles taxes foncières dont j'évalue le produit à 750.000 livres au lieu de 545.000 l'année dernière, en augmentation par conséquent d'environ 200.000 livres. »

A ce moment les résultats de l'exercice précédent n'étaient pas encore connus et il semble probable que le produit des taxes sera encore en 1913 inférieur aux prévisions.

D'ailleurs si l'on met à part les droits miniers, il ne reste guère que dix ou douze millions de francs pour les trois autres taxes. C'est un résultat modeste, si l'on songe que le prix de l'évaluation avait été estimé par M. Asquith en 1909 à 50 millions de francs et que ce chiffre sera probablement de beaucoup dépassé. L'évaluation, qui avait

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, octobre 1913, p. 500.

progressé d'abord avec une extrême lenteur est actuellement à peu près à moitié achevée.

C'est cette évaluation qui a été surtout la partie importante de la loi anglaise. C'est de l'évaluation, plutôt que des impôts proprement dits que se sont plaints les conservateurs. Alors qu'une telle opération aurait paru, en France, chose toute naturelle, on l'a considérée en Angleterre et probablement, à juste titre, comme la préface d'une modification radicale dans le régime foncier. Ce sont des raisons de politique sociale, bien plus que des raisons financières qui ont été la cause de l'établissement des nouvelles taxes foncières.

CHAPITRE III

L'IMPOSITION DES PLUS VALUES IMMOBILIÈRES EN ALLEMAGNE

SECTION I

Les raisons de l'introduction de l'impôt sur les plus values immobilières en Allemagne

Nous venons d'étudier l'imposition de la plus value en Angleterre. L'idée était d'ailleurs d'origine anglaise, puisqu'elle avait été émise par les économistes James Mill et Stuart Mill ; l'autorité de ce dernier avait même été invoquée pendant la discussion de la loi de finance de 1910. Une des principales raisons de l'adoption de ce nouveau genre de taxes, avait été le régime foncier anglais, qui concentre en un petit nombre de mains la plus grande partie du sol, en assure le maintien dans les familles par un régime de fidéicommiss, et fait obstacle à la libre circulation de biens et à leur meilleure utilisation économique. C'est pourquoi depuis longtemps il est question en Angleterre de réforme foncière : la *Land Tenure Reform Association* a été fondée en 1870 ; le célèbre naturaliste Alfred

Russel Wallace y a créé en 1881 la *Land Nationalization Society*. Le système fiscal institué en 1910 n'a été qu'une manifestation de ces idées de réforme agraire et un pas vers leur accomplissement. C'est ainsi que s'explique la résistance désespérée qu'ont opposée les conservateurs à l'établissement de ces nouvelles taxes.

En Allemagne nous ne rencontrons pas ces particularités spéciales au régime foncier anglais ; la propriété y est assez divisée ; et, dans l'ensemble le régime foncier en vigueur se rapproche assez du système français.

Cependant il existe en Allemagne des impôts sur la plus value immobilière, qui ont commencé par être établis dans certaines villes, puis ont été généralisés par une loi d'Empire du 14 février 1911, et qui ont été de nouveau abandonnés aux communes par la loi du 3 juillet 1913.

Mais l'idée qui a inspiré ces impôts est assez différente de celle qui a provoqué l'établissement de l'*increment value duty* en Angleterre. Au lieu d'avoir été, comme dans ce dernier pays, imposés aux conservateurs par une majorité libérale, dans une vue d'amélioration du régime foncier, les impôts allemands sur la plus value immobilière ont été souvent proposés (1) et toujours approuvés (2) par les conservateurs agrariens et combattus par les progressistes (3).

C'est qu'en effet les impôts allemands n'ont pas été éta-

(1) Proposition du 29 mai 1909.

(2) Séance du 16 janvier 1911 au Reichstag.

(3) Séance du 16 janvier 1911 au Reichstag.

blis en vue d'atteindre la propriété, mais plutôt la circulation des immeubles; c'est surtout la spéculation qu'ils veulent frapper.

En Angleterre, sans doute l'impôt sur les plus values est aussi un impôt de mutation, mais c'est parce qu'il était presque impossible de le percevoir sous une autre forme; en Allemagne le *Wertzuwachssteuer* ménage la propriété familiale par des modérations de droits pour les longues possessions et par l'exemption de toute taxe en cas de transmission par décès; ce n'est que la mutation entre vifs ayant pour but la réalisation d'un bénéfice qui est lourdement frappée.

Le *Bund deutscher Boden reformer* et son président M. Damaschke ont par leur propagande joué un grand rôle dans l'établissement des impôts sur la plus value immobilière en Allemagne.

Ils espèrent y trouver un moyen de diminuer le prix des terrains et des loyers, un instrument pour combattre les abus de la spéculation que l'essor des grandes villes a permis ou favorisé.

Ils y voient enfin un perfectionnement des impôts de mutation, qui sont calculés sur les valeurs transmises, sans tenir compte du gain réalisé par l'opération.

Pas plus que l'impôt anglais, l'impôt allemand sur la plus value n'a un but purement fiscal. Alors que le premier visait surtout à favoriser la mobilisation du sol et à empêcher sa conservation indéfinie dans les mêmes mains,

le second a été établi principalement en vue de combattre la spéculation.

Il est certain que l'essor considérable de l'Empire allemand depuis sa fondation et l'accroissement énorme de la population dans les grandes villes ont été l'une des causes de l'établissement de cet impôt. Dans certaines localités, les augmentations formidables du prix des terrains et les gains immérités qui en résultent, ont suggéré l'idée qu'il y avait là une matière imposable abondante, qu'il était juste de taxer, afin de ne pas laisser à quelques heureux bénéficiaires la totalité d'une plus value, que les efforts et les dépenses de la communauté ont contribué à créer.

La conséquence de cette hausse des terrains a été une hausse des loyers, qui a suscité des plaintes et fait réclamer des mesures pour combattre la spéculation, à laquelle on attribuait en partie cette hausse.

Ainsi nous apercevons le double motif invoqué pour taxer les plus values : faire participer leurs heureux bénéficiaires aux charges publiques, et mettre obstacle à la spéculation immobilière.

§ 4. — LA HAUSSE DES TERRAINS

L'accroissement de valeur des terrains a été particulièrement remarquable à Berlin. Un mémoire publié par le Ministère des Travaux Publics sur Berlin et ses chemins de fer cite un grand nombre de terrains qui ont décuplé de valeur de 1842 à 1896. Le tableau suivant, que nous

reproduisons, en l'abrégeant considérablement, fut présenté le 21 novembre 1910 par le secrétaire d'Etat du Trésor à la commission du Reichstag pour l'imposition des plus values.

Hausse du prix des terrains en marks par mètre carré à Berlin

RUES D'AFFAIRES	1884	1888	1910
Les Tilleuls (côté sud)	480	1.800	2.250
Leipziger Strasse.....	340	800	2.250
Friedrichstrasse près de la gare de ce nom.....	240	480	2.250
RUES D'HABITATIONS	1884	1888	1910
Hansa platz.....	30	120	278
Invaliden strasse près de la gare de Stettin.....	60	140	450-620
Tiergarten strasse.....	240	380	810

Dans la banlieue la hausse a été encore plus considérable.

Nous avons déjà mentionné ce champ de pommes de terre acheté vers 1825 pour 8.100 marks et vendu 50 ans après 6 millions de marks. A Friedenau en 1871

la verge carrée (1) coûtait 11 marks, elle en vaut 700 aujourd'hui.

Il en est de même dans toutes les grandes villes d'Allemagne. A Munich par exemple le mètre carré de terrain situé près de la gare du sud, qui coûtait 2.50 marks en 1870, valait dix fois plus en 1896. A Francfort l'office statistique a estimé que la valeur des terrains de la ville, abstraction faite de la plus value procurée par des améliorations, s'était élevée d'environ 60 % entre 1880 et 1895.

En Saxe dans le mémoire justificatif d'un projet de loi sur la réforme des recettes communales déposé en 1904 le gouvernement citait des parcelles dont la valeur s'était accrue de 150.000 marks en 7 ans, des biens de 8.000 marks qui avaient triplé en un an. La valeur moyenne du mètre carré avait dans la période 1889-1899 augmenté de 1.000 % à Cotta, de 1.200 % à Heidenau (2).

La hausse a été aussi particulièrement accentuée dans la Prusse rhénane par suite de l'énorme développement industriel de cette région. La plupart des villes y ont quadruplé de population depuis 1871. Cologne a passé de 129.000 à 430.000 habitants, Essen de 51.000 à 230.000, Dusseldorf de 69.000 à 255.000, Dortmund de 44.000 à 180.000, etc. (3) et les terrains ont naturellement augmenté de valeur en proportion. A Dortmund par exemple, une partie des terrains compris dans la ville et

(1) Environ 14 mètres carrés.

(2) CONRAD, *Handwörterbueh der Staatswissenschaften*, t. VIII, p. 776.

(3) BOLDT, *Die Wertzuwachssteuer*, p. 70.

qui valent de 3 à 4.000 marks l'are étaient il y a 40 ans des champs qui coûtaient 40 marks l'are.

Même en dehors des villes certains biens fonciers ont en Allemagne augmenté de valeur. M. Brentano par exemple cite des propriétés rurales achetées 210.000 marks en 1902 et vendues 400.000 marks en 1910 (1).

C'est pourquoi l'impôt sur la plus value atteint en Allemagne même les terres agricoles. L'agriculture y a été assez protégée, pour que le parti agrarien lui-même n'ait pas réclamé contre cette application de l'impôt ; et il ne voulait pas offrir aux partis d'opposition l'occasion de lui reprocher de compromettre par cette mesure l'assainissement des finances de l'Empire (2).

§ 2. — LA SPÉCULATION

La deuxième raison invoquée pour l'introduction de l'impôt sur les plus values a été la nécessité de combattre la spéculation immobilière dans les villes.

L'ordonnance qui a établi dès 1905 à Cologne la taxe sur la plus value présente la justification suivante : « L'impôt sur la plus value doit être considéré au point de vue social et doit servir à juguler la spéculation sur la propriété foncière, qui a pour la collectivité un effet si néfaste. »

(1) BRENTANO, *Die deutschen getreide zölle*, Stuttgart, 1911, p. 58.

(2) LAUTERBACH, « La taxation des plus values », *Revue économique internationale*, octobre 1911, p. 90.

Le gouvernement saxon dans le mémoire joint à son projet du 26 janvier 1904 expliquait les changements survenus dans le régime de la propriété foncière dans les villes. « Partout où, par suite de l'augmentation de la population, le besoin de logement a augmenté fortement, la manière d'y satisfaire a plus ou moins changé. L'acquisition d'un terrain et la construction d'une maison pour en faire son habitation personnelle est devenue plus ou moins l'exception. Un actif commerce de terrains, qui achète pour revendre avec bénéfice se développe. L'entrepreneur de constructions ne travaille plus pour des clients, mais produit des maisons, comme des marchandises, pour le marché. Le propriétaire cesse d'être un bourgeois fortuné, qui habite sa propre maison et qui loue à des familles qu'il connaît, l'espace qui lui est inutile ; mais il se transforme en un loueur de profession. La possession de terrains à bâtir, la construction de maisons, et la possession de ces maisons deviennent une affaire, un commerce, qui suivant l'évolution économique générale travaille avec beaucoup de capital emprunté. »

On accuse cette spéculation d'élever artificiellement les prix. Des sociétés immobilières se fondent, qui accaparent tout le terrain à bâtir à l'entour de la ville en n'en lâchent quelques parcelles qu'à des prix exorbitants.

Cette spéculation est favorisée par la facilité avec laquelle est accordé le crédit immobilier.

La Chambre de commerce de Dresde écrivait :

« N'importe qui achète des terrains. Il arrivera diffici-

lement ailleurs que des commis presque sans instruction ou des personnes complètement incompetentes puissent, sans ressources, entreprendre des affaires pour plusieurs centaines de mille marks. »

On reproche à cette speculation non seulement d'élever les prix mais de provoquer des crises dont l'industrie du bâtiment et les institutions de crédit hypothécaire ont à souffrir.

En effet, celui qui achète un terrain sans le payer ne se soucie pas du prix, son élévation lui facilite des emprunts. Cette speculation malsaine pousse les prix à une hauteur vertigineuse ; puis, un beau jour, les ventes forcées ramènent tout à son niveau normal, non sans pertes pour les créanciers.

Aussi la speculation foncière est-elle souvent considérée comme nuisible. Les gains qu'elle permet de réaliser apparaissent plutôt comme le résultat des circonstances générales, des dépenses de la collectivité, que comme celui du travail de leur bénéficiaire et leur taxation semble être à la fois morale et nécessaire. Le gouvernement saxon concluait dans le mémoire que nous avons cité : « Dans ces conditions la taxation des plus values de terrains destinés à la construction n'est pas seulement productive au point de vue financier, c'est une nécessité de l'équité fiscale profondément ressentie par le peuple ; le moins qu'on puisse souhaiter, c'est qu'elle diminue l'attrait de la speculation (1). »

(1) *Bull. de statistique de législation comparée*, 1906, t. LX, p. 767.

SECTION II

L'évolution de la taxe sur les plus values en Allemagne

§ 1. — LES TAXES LOCALES SUR LA PLUS VALUE DES IMMEUBLES

La première application de l'impôt sur les plus values d'immeubles fut faite en 1898 par le gouvernement allemand dans sa colonie de Kiao-Tchéou.

Le mémoire joint au projet de loi qui proposait cette mesure en donnait comme raison « qu'on ne pouvait laisser les propriétaires chinois profiter seuls d'un accroissement de valeur, qui avait été entièrement l'œuvre du gouvernement allemand. » En conséquence un impôt avait été établi, qui percevait 33 1/3 % du bénéfice réalisé par les vendeurs de terrains. Si le bien n'avait été l'objet d'aucune mutation pendant les vingt-cinq dernières années, la taxe était établie sur la plus value déterminée au moyen d'une évaluation périodique. Comme les résultats financiers de cette mesure n'avaient pas été brillants le gouvernement mettait bien en lumière le caractère réel de l'introduction de cet impôt. « On peut soutenir, disait-il dans un mémoire déposé en 1904, que la législation de la colonie a atteint son but, qui était d'empêcher une spéculation financière malsaine. »

L'exemple donné à Kiao-Tchéou ne fut pas immédiatement suivi en Allemagne. Les communes pouvaient déjà

percevoir des contributions spéciales (*beiträge*) pour des travaux procurant une plus value à certaines propriétés (1). De plus, la loi de 1893, article 25, les autorisait à établir un impôt foncier sur la valeur courante (*gemeiner Wert*). Ainsi les terrains à bâtir étant taxés, non d'après leur produit, souvent insignifiant, mais d'après leur valeur vénale, les communes pouvaient participer à l'augmentation de valeur de ces terrains.

D'autre part, en asseyant l'impôt sur la valeur vénale on voulait contraindre les propriétaires à bâtir leurs terrains au lieu de les conserver inutilisés en vue de bénéficier d'une hausse ultérieure. Le but poursuivi était donc le même que celui de l'*undeveloped land duty* et le taux généralement de 2 à 3 pour 1.000 se rapprochait sensiblement du taux de ce dernier impôt ($1/2 d$ par livre = 2,4 pour 1.000).

La plupart des grandes villes profitèrent de la faculté qui leur était laissée par la loi de 1893, d'organiser une taxe foncière sur la valeur vénale et en tirèrent un revenu assez appréciable. A Breslau, par exemple, l'impôt sur les terres non bâties ne produisait que 10.800 marks en 1898; la réforme votée, un impôt sur la valeur vénale au taux de 2,9 pour 1.000 rapporta la somme de 316.000 marks. A Spandau, la taxe sur la valeur marchande du sol fut introduite en 1902. Un propriétaire de vastes terrains à bâtir qui jusque-là n'avait payé que 93 marks d'impôt annuel,

(1) Voir *suprà*, chap. 1, p. 26.

dut payer 14.000 marks. A Dortmund, où l'impôt est de 3 pour 1.000, un spéculateur taxé à 3 marks le fut à 1.000 marks (1).

Malgré ses résultats financiers appréciables l'impôt foncier sur la valeur vénale n'a pu exercer une action très sensible sur la spéculation, ni empêcher certains propriétaires de conserver leurs terrains non bâtis pour provoquer une hausse.

Supposons, en effet, un terrain acheté 10.000 marks et revendu 30.000 marks dix ans après, qu'aura payé le propriétaire pendant cet espace de temps ? La première année, il aura déboursé 30 marks, et si nous admettons un accroissement régulier de valeur de 10.000 marks par an, la deuxième année, il aura payé 36 marks, la troisième, 42 marks et ainsi de suite ; finalement, au bout de dix ans, il aura versé en tout 570 marks, soit 2,85 % d'une plus value qui atteignait 200 % (2).

Ce n'est pas ce faible impôt, qui pourrait empêcher des spéculateurs pourvus de capitaux de garder leurs terrains, s'ils espèrent en obtenir plus tard un prix élevé. Tout au plus des spéculateurs sans argent, ou les propriétaires primitifs qui veulent immédiatement réaliser leur gain seront-ils poussés à vendre leurs terrains ; mais cela n'aura d'autre effet que de concentrer ceux-ci entre les mains de capitalistes qui seront en mesure d'attendre une hausse.

(1) DAMASCHKE, *La réforme agraire*, p. 55.

(2) Cet exemple est donné par BOLDT, *Die Wertzuwachsteuer*, p. 29.

Beaucoup de communes possèdent aussi un impôt de mutation de 2 à 3 %, mais il porte sur la valeur transmise et non sur le gain réalisé, et c'est précisément lorsque les circonstances favorables au vendeur auront permis à celui-ci de réaliser un gain considérable, qu'il sera le plus en mesure de rejeter l'impôt sur l'acheteur. C'est pourquoi la taxe sur les plus values a été considérée comme un correctif et un perfectionnement de l'impôt de mutation.

Les besoins des communes, surtout des villes industrielles, qui se sont très rapidement développées, ont augmenté dans des proportions considérables. Dans beaucoup d'entre elles, l'impôt sur le revenu prend 12 à 15 % des revenus du travail.

Devant l'impossibilité d'en élever encore le taux on s'est décidé « à saisir par l'impôt l'élévation de valeur du sol, parce que la taxation des bénéfices ainsi réalisés repose sur les épaules qui peuvent véritablement la supporter et que les frais occasionnés par l'accroissement rapide de la population doivent être, avant tout, mis à la charge de ceux qui tirent de grands et palpables avantages, en ce qui concerne la propriété foncière, de l'action de cet accroissement (1). »

La première ville importante qui adopta l'impôt sur la plus value des immeubles fut Francfort, où l'impôt entra

(1) Exposé des motifs de l'ordonnance de Francfort, *Bull. de statistique et de législation comparée*, 1906, t. LX, p. 768.

en vigueur en 1904. Cologne et Gelsenkirchen suivirent l'exemple en 1905, Dortmund et Essen en 1906. Ce nouvel impôt se répandit rapidement dans les principales villes d'Allemagne : au 1^{er} avril 1909, il existait dans 259 communes comptant 8 millions d'habitants. En mars 1910, Berlin se décida à introduire la taxe des plus values, bientôt après Munich fit de même. Après le dépôt du projet attribuant la taxe des plus values à l'Empire, un grand nombre de communes, afin de s'assurer des droits à un dédommagement adoptèrent cette taxe, si bien qu'à la fin de 1910, elle existait dans 652 communes.

Les États particuliers s'occupèrent aussi de l'impôt sur la plus value. La loi prussienne du 23 avril 1906 donna aux cercles et aux provinces le droit d'établir des impôts sur la plus value, et au 1^{er} avril 1911, quinze d'entre eux avaient usé de cette faculté.

En Bavière, un projet qui attribuait respectivement à l'État et aux communes 10 % de la plus value non gagnée fut rejeté en 1902 par la deuxième Chambre. En Saxe une loi déposée en 1904 prévoyait l'impôt sur la plus value dans toutes les communes de plus de 10.000 habitants et le réglementait ; ce projet ne fut pas adopté, parce que la deuxième Chambre avait voulu l'étendre même aux communes plus petites ; mais la faculté subsista pour les communes et même pour les cercles d'établir l'impôt sur la plus value, et une instruction ministérielle donna plus d'uniformité aux ordonnances intervenues.

En Hesse et dans la principauté de Lippe les impôts sur

la plus value ont été autorisés par les lois du 14 décembre 1907 et 8 juin 1910; à la condition, pour les communes, de verser le quart des recettes de l'Etat.

Les villes libres de Lübeck et de Hambourg ont également adopté le nouvel impôt le 24 février 1909 et le 12 octobre 1908.

§ 2. — L'IMPOT D'EMPIRE SUR LA PLUS VALUE

L'Empire enfin introduisit l'impôt sur les plus values dans la législation allemande générale par la loi du 14 février 1911. L'idée de donner cette nouvelle source d'impôt à l'Empire avait été soutenue par le professeur Wagner à la session de Stuttgart du *Bund der Boden reformer*, le 21 avril 1908. Il disait que la plus value résultant de circonstances générales, était le produit du travail du peuple allemand tout entier, et qu'elle était la conséquence de l'établissement de l'Empire.

Les communes protestèrent contre la main mise de l'Empire sur une de leurs ressources. On invoqua la diversité des conditions dans lesquelles se trouvaient les différentes villes et qui rendait difficile une réglementation uniforme, enfin le petit nombre de communes (300 sur 76.000) qui avaient établi le nouvel impôt. A cela il fut répondu que les diversités que l'on rencontre dans les diverses ordonnances municipales ne répondent pas à des conditions spéciales à telles ou telles localités, mais sont

dues à la résistance plus ou moins grande opposée par les intéressés à cet impôt dans les assemblées communales; les propriétaires fonciers y fournissent souvent la moitié ou les deux tiers des représentants.

La situation financière exigea d'ailleurs le recours à l'impôt sur les plus values au profit de l'Empire. L'augmentation des droits de succession ayant été rejetée une proposition tendant à imposer la plus value immobilière et mobilière fut déposée le 23 avril 1909. Le 1^{er} mai, la commission demanda au gouvernement d'étudier un projet de loi sur la plus value des immeubles.

Un mémoire de l'Administration financière exposa les difficultés que présentait la mise sur pied d'un impôt général sur la plus value.

Enfin le Reichstag vota une motion qui figure dans la loi du 15 juillet 1909 sur le timbre d'Empire. Voici le texte de cet article.

§ 90. — « D'ici au 1^{er} avril 1912, il sera établi un impôt d'Empire sur la plus value immobilière non gagnée, qui devra être calculé de façon à produire au moins 20 millions de marks par an. Une disposition sera prise par une loi spéciale afin que les communes dans lesquelles existait au 1^{er} avril 1909 un impôt sur les plus values immobilières conservent le bénéfice de cet impôt à concurrence de son rendement annuel moyen jusqu'à ce jour pendant une période minima de 5 ans après l'entrée en vigueur de l'impôt d'Empire. Cette loi sera présentée au Reichstag avant le 1^{er} avril 1911. Jusqu'à la mise en vigueur de la

présente loi, il sera perçu un droit supplémentaire de 100 % au droit de mutation immobilière de 1/3 %. Après la mise en vigueur de la loi, le taux du droit de mutation immobilière sera soumis tous les 6 ans à une revision opérée par le Bundesrat. Si au cours d'une de ces périodes de 6 années le rendement annuel moyen de l'impôt de plus value dépasse 20 millions de marks, le taux du droit de mutation devra subir une réduction inversement proportionnelle ».

Il est utile de faire deux remarques, qui permettront de mieux comprendre le caractère de l'impôt d'Empire sur la plus value :

1° Cet impôt a été établi à la suite du rejet de l'impôt successoral, et dans le but de remplacer celui-ci en quelque mesure.

2° L'impôt sur la plus value est considéré comme un complément du droit de mutation immobilière, auquel il devra même être graduellement substitué quand son rendement le permettra.

Nous verrons que les nécessités financières n'ont pas permis de réaliser cette conception.

En conformité de l'article 90 de la loi de juillet 1909, le gouvernement présenta le 12 avril 1910 un projet d'impôt sur les plus values immobilières, qui fut adopté le 1^{er} février 1911 par 198 voix contre 93, la minorité étant composée des progressistes et des socialistes ; ceux-ci voulaient protester contre les atténuations apportées au projet et contre l'affectation à l'armée des ressources attendues.

Les droits acquis des communes se trouvaient sauve-

gardés par la loi d'Empire. D'abord ce dernier ne recevait que 50 % du produit de l'impôt (1), 40 % revenaient aux communes et 10 % aux États. De plus l'article 60 décidait que les communes possédant un impôt sur la plus value antérieurement au 1^{er} avril 1909 continueraient à recevoir de l'Empire jusqu'au 1^{er} avril 1915 le produit moyen qu'elles obtenaient avec leur ancien impôt. Le montant de ce produit moyen annuel était déterminé par le conseil fédéral. Le Chancelier de l'Empire pouvait même autoriser les communes qui en faisaient la demande à conserver jusqu'au 1^{er} avril 1915, l'arrêté qu'elles avaient appliqué jusque là, sous réserve que le produit de l'impôt leur reviendrait seulement jusqu'à concurrence du produit annuel moyen atteint avant le 1^{er} avril 1911, l'excédent devant être versé à l'Empire (art. 61, § 2).

§ 3. — L'ABANDON PAR L'EMPIRE DE LA TAXE
SUR LA PLUS VALUE IMMOBILIÈRE

Au printemps 1913, l'augmentation des armements nécessita la création de 250 millions de marks de ressources permanentes. Le projet présenté le 29 mars 1913 par le Chancelier (2) comportait entre autres mesures

(1) On se souvient qu'en Angleterre l'État restitue également aux communes 50 % du produit des impôts sur la plus value.

(2) *Bull. de Stat et de lég. comparée*, mars 1913, p. 341.

l'ajournement de la suppression du droit de timbre supplémentaire sur les mutations immobilières, prévu par l'article 90 de la loi du 15 juillet 1909 (1) et surtout le relèvement des contributions matriculaires versées par les Etats. Elle étaient portées de 0^m^k,80 à 1^m^k,25 par tête d'habitant ; et les Etats devaient se les procurer au moyen d'impôts sur la fortune, le revenu ou les successions. Au cas où au 1^{er} avril 1916 un Etat confédéré n'aurait établi aucun impôt de pareille nature, l'Empire se réservait le droit d'introduire d'office dans cet Etat un impôt sur l'accroissement de la fortune.

Les partis de gauche combattirent le projet du Chancelier ; ils redoutaient que les majorités conservatrices des Parlements des Etats particuliers, et notamment du *Landtag* prussien n'établissent un impôt sur la fortune acquise conforme à leur intérêt ; et ils demandaient un impôt d'Empire sur les successions.

Finalement les partis moyens nationaux libéraux et centre, aboutirent à un compromis : la disposition accessoire du projet gouvernemental, prévoyant le droit par l'Empire d'établir un impôt sur l'accroissement dans la fortune dans les Etats confédérés qui, au 1^{er} avril 1916, n'avaient organisé aucun des impôts directs prévus par le projet, devint la base de la nouvelle législation d'Empire. Il était décidé que les dépenses permanentes résultant de la loi militaire seraient couvertes par un impôt

(1) Voyez plus haut, p. 103, ce droit de timbre avait été élevé de 1/3 ‰ à 2/3 ‰.

d'Empire sur l'accroissement de la fortune, lequel accroissement devait être frappé périodiquement suivant un taux progressif. L'impôt sur les successions, repoussé par les conservateurs, se trouvait ainsi introduit dans la législation d'une manière détournée, puisque même l'héritage en ligne directe était frappé comme un accroissement de la fortune.

Le 3 juillet 1913 la loi établissant l'impôt sur l'accroissement de la fortune était promulguée. Le même jour intervint une autre loi relative à la modification du régime financier de l'Empire, qui maintenait la surtaxe au droit de timbre sur les mutations immobilières et supprimait l'impôt sur la plus value des immeubles comme impôt d'empire.

Voici le texte de l'article 1^{er} de cette loi (1) :

Art. 1^{er}. — « La surtaxe imposée conformément aux articles 89 et 90 de la loi relative au timbre impérial sur les droits énumérés aux dits articles sera maintenue au taux actuel jusqu'à la fin de l'année 1916 (2)...

La part d'impôt revenant à l'Empire ne sera pas perçue dans le cas où, postérieurement au 30 juin 1913, application sera faite des dispositions de la loi relative à l'impôt sur la plus value immobilière en date du 14 février 1911.

Le recouvrement de l'impôt sur la plus value dans les

(1) *Bull. de statistique et de législation comparée*, juillet 1913, p. 87.

(2) Il s'agit en particulier de droit de timbre sur la mutation des immeubles portés de $1/3$ ‰ à $2/3$ ‰. Voir *suprà*, p. 103.

communes (unions de communes) et Etats confédérés continuera d'être effectuée conformément aux dispositions légales actuelles sous réserve des modifications suivantes :

1) Dans les communes visées à l'article 60, § 1, communes ayant droit à indemnité, la part d'impôt revenant à l'Empire continuera d'être perçue jusqu'au 1^{er} avril 1915, mais pour le compte des communes.

2) En ce qui concerne les communes ayant droit à indemnité et visées à l'article 60-2°, l'autorité centrale de l'Etat peut ordonner que les arrêtés pris avant le 1^{er} janvier 1911 avec effet à partir de cette date soient maintenus en vigueur. L'excédent sur le montant du produit moyen annuel restera acquis aux communes.

3) Les attributions conférées au Conseil Fédéral ou au Chancelier de l'Empire par la loi relative à l'impôt sur la plus value immobilière sont transférées à l'autorité centrale de l'Etat confédéré. Celle-ci est autorisée à les transférer à des autorités sous-déléguées.

4) Les fonctionnaires chargés du recouvrement de l'impôt sur la plus value sont autorisés avec l'assentiment de l'autorité supérieure, à ne procéder ni à l'établissement de l'assiette, ni à la perception de l'impôt sur la plus value, dans le cas où les frais nécessités pour l'établissement de l'assiette seraient hors de proportion avec le rendement de l'impôt.

Il peut être établi par une loi de l'Etat, ou par un règlement organique pris en conformité avec le droit de

l'Etat une réglementation différente pour la levée de l'impôt sur la plus value immobilière. »

Ce dernier paragraphe montre que l'Empire se désintéresse désormais de l'impôt sur la plus value des immeubles, qui rentre de nouveau dans la compétence des Etats particuliers. Ceux-ci ont toute liberté pour le réglementer comme ils l'entendent, et même cesser de le recouvrer là où son rendement est trop insuffisant.

Lorsqu'il continue d'être appliqué, l'Empire ne touche plus sa part qui était de la moitié du produit. Cependant la part afférente à l'Empire continue d'être perçue, mais au profit des villes dans celles de ces dernières, qui, possédant un impôt sur la plus value avant 1911, devaient continuer à toucher jusqu'en 1915 le produit moyen de leur ancien impôt.

Les communes qui avaient été autorisées par le Chancelier à continuer d'appliquer leurs ordonnances antérieures à 1911, pourront recevoir cette même autorisation des Etats particuliers.

La situation est donc celle-ci : Dans certaines villes on continue à appliquer les anciennes ordonnances, dans d'autres la loi d'Empire de février 1911, mais au profit exclusif des communes. Ailleurs la loi du 14 février 1911 continue à être en vigueur, mais l'Empire ne perçoit plus sa part et toutes les modifications sont permises aux Etats particuliers. Enfin dans bien des petites villes ou des communes rurales la loi cessera d'être appliquée, son rendement étant insignifiant.

L'adoption par l'Empire d'un impôt général sur l'acroissement de la fortune et son abandon aux localités de l'impôt sur la plus value des immeubles, rappelle dans une certaine mesure la réforme prussienne de 1893 qui a abandonné aux communes l'impôt foncier lorsque l'État eut créé un impôt général sur le revenu.

SECTION II

La loi du 14 février 1911

La loi du 14 février 1911 continuant d'être en vigueur au moins en ce qui concerne la part d'impôt attribué aux États et aux communes, nous allons en exposer les principales dispositions afin surtout de mettre en lumière ce qui la distingue de la loi anglaise du 29 avril 1910.

Cette comparaison nous aidera à dégager les différentes conceptions que l'on peut se faire d'un impôt sur la plus value immobilière.

Tout d'abord les deux lois anglaise et allemande sur la plus value ont comme trait commun leur complexité : nous avons vu à quel degré de minutie en était arrivée la première ; la seconde, pour combattre les évasions qui s'étaient produites dans les villes qui possédaient déjà l'impôt sur la plus value, édicte des dispositions très détaillées.

Le fait imposable, c'est encore une mutation, mais il ne s'agit plus que de la transmission de propriété d'immeubles ou de droits immobiliers ; et l'impôt n'est pas

perçu sur les acquisitions à cause de mort. Ce sont là deux différences avec la loi anglaise et qui sont de nature à rendre plus rares les occasions de perception.

La loi anglaise établissait de plus un impôt périodique sur les biens des personnes morales. Le texte allemand ne prévoit rien de semblable : il assimile seulement à la transmission de propriété d'immeubles (art. 3) : « La transmission de droits sur le patrimoine d'une société à responsabilité limitée, d'une société en commandite, d'une société commerciale, etc., en tant que le patrimoine social consiste en immeubles, si la mise en valeur des immeubles rentre dans le but de l'entreprise ou si l'association a été créée dans le but d'échapper à l'impôt sur la plus value. »

D'autres précautions sont prises pour éviter les évasions fiscales : l'article 6 dit que le droit de percevoir l'impôt ne disparaît pas par le fait qu'un acte juridique imposable a été masqué au moyen d'un autre acte juridique notamment quand au lieu de la transmission de la propriété intervient un fait juridique, qui, sans transfert de propriété, permet à un tiers d'exercer sur un immeuble les droits d'un propriétaire.

On confiait au Conseil fédéral le soin d'édicter les mesures nécessaires pour l'application de la loi, et il était notamment autorisé à déclarer imposables des faits juridiques, non visés par la loi, mais qui permettent à un tiers d'exercer sur un immeuble les droits d'un propriétaire (art. 66) (1).

(1) M. STRUTZ, voyait dans cette disposition l'aveu fait par le gou-

§ 1. — OBJET ET NATURE DE L'IMPÔT

On sait qu'en Angleterre la matière imposable c'est l'accroissement de la *Site value*, c'est-à-dire de la valeur d'emplacement du sol, non attribuable aux efforts ou aux dépenses du propriétaire. L'impôt est un impôt sur la plus value proprement *foncière*. Cette conception s'explique d'autant mieux en Angleterre, que le propriétaire du sol n'est souvent pas le propriétaire des constructions qui y sont élevées.

De plus elle est logique et conforme à la théorie de la rente, car c'est bien l'accroissement de valeur du *sol nu*, qui peut être une conséquence de l'activité sociale.

En Allemagne c'est la plus value *immobilière*; et non pas strictement la plus value *foncière* qui est atteinte par l'impôt, et même c'est beaucoup plus que le gain *personnel* du propriétaire que la plus value *réelle* qui constitue la matière imposable. Aux termes de l'article 8 est considérée comme plus value imposable la différence entre le prix d'acquisition et le prix d'aliénation.

La valeur n'est prise en considération que si aucun prix n'est convenu ou évalué. Mais alors il fallait prendre des précautions pour que le prix déclaré fût bien l'expres-

vernement de l'impossibilité d'établir un impôt d'Empire sur la plus value et il disait que c'était la déclaration de banqueroute de l'impôt d'Empire sur la plus value immobilière. Voir STRUTZ, *Betrachtungen zur Reichzuwachsteuer*, p. 74.

sion de la valeur transmise : aussi est-il stipulé par l'article 8 que le prix s'établit d'après le montant total de la contreprestation consentie, y compris les charges assumées par l'acquéreur et les servitudes réservées ou grevant l'immeuble. Dans le but d'éviter les fraudes, l'impôt peut être assis d'après la valeur normale quand celle-ci dépasse le montant de la contreprestation consentie, ou que les parties, dans le but de réduire l'imposition ont déguisé une partie du prix sous forme de frais de commission, etc.

Lorsque l'acquisition remonte à plus de 40 ans on substitue au prix d'acquisition la valeur de l'immeuble 40 ans avant l'époque à laquelle l'impôt devient exigible, à moins que le redevable n'établisse que lui ou son auteur ont payé avant cette date un prix plus élevé.

Sauf ces exceptions, c'est le prix d'acquisition dont on se sert pour l'assiette de l'impôt. On ajoute à ce prix :

1° Les frais payés lors de l'acquisition, évalués à 4 % avec faculté pour le vendeur de prouver qu'il a déboursé une somme plus considérable.

2° Le créancier hypothécaire qui a acquis un immeuble à la suite d'une vente forcée est autorisé à ajouter au prix d'achat le montant de sa créance jusqu'à concurrence de la valeur de l'immeuble.

3° Comme c'est la plus value non gagnée, ou plutôt le gain non mérité par le vendeur que l'on veut soumettre à l'impôt, on ajoute au prix d'achat toutes les dépenses faites pour les bâtiments et les constructions et pour

toutes les améliorations ayant un caractère durable; et qui subsistent encore au moment où l'impôt devient exigible.

4° On ajoute encore les dépenses, prestations et cotisations pour les constructions de routes et de canalisations, ainsi que les subventions accordées pour tout autre genre de travaux d'utilité publique.

5° Enfin il y a lieu de tenir compte de l'activité du propriétaire, puisque le grand argument donné pour justifier ce genre d'impôt, c'est qu'il frappe un gain obtenu sans travail. Les premières ordonnances municipales telles que celles de Cologne et de Francfort qui ont institué la taxe sur la plus value ne prenaient en considération que les dépenses de capital, mais elles permettaient d'ajouter au prix d'achat tous les frais effectués pour l'amélioration du bien fonds, que ces améliorations fussent ou non encore existantes au moment de la mutation imposable.

Si donc en ce qui concerne l'allocation des dépenses d'améliorations la loi d'Empire est plus restrictive qu'un grand nombre d'ordonnances municipales antérieures, elle tient cependant compte de l'élément travail, qui avait été négligé par la plupart de ces dernières. Toutefois à Berlin l'ordonnance sur l'imposition de la plus value avait admis que le vendeur, lorsqu'il serait entrepreneur de profession, pourrait déduire du prix de vente une somme correspondant à la rémunération de son travail.

La loi d'Empire suit cet exemple : afin d'encourager les dépenses de constructions et d'améliorations elle permet d'ajouter au prix d'achat 5 % de ces dépenses si le ven-

deur est un simple particulier et 15 % si le vendeur est entrepreneur de bâtiments et a assumé lui-même l'entreprise de ces bâtiments.

Les dépenses de construction de routes ou de canalisations dont nous avons parlé plus haut sont également favorisées par l'allocation d'un intérêt de 4 % par an qui sera ajouté à leur montant depuis le moment où elles ont été effectuées, pendant une période qui ne pourra dépasser 15 ans.

6° Enfin si l'on ne veut imposer que le gain du vendeur il y a lieu de permettre à celui-ci d'ajouter des intérêts à son prix d'achat, car souvent l'élévation du prix de vente ne fait que lui rembourser des intérêts perdus.

La plupart des anciennes ordonnances municipales qui instituaient l'imposition de la plus value autorisaient l'addition au prix d'achat d'intérêts simples à 4 % pour les terrains non bâtis. Les plus récentes se contentaient de tenir compte des intérêts réellement payés à des créanciers hypothécaires ou immobiliers ; d'autres enfin comme celle de Hambourg n'admettaient pas que la perte d'intérêts pût diminuer en rien la plus value imposable des terrains non bâtis.

La loi d'Empire, beaucoup plus favorable aux propriétaires que le projet primitif, autorise l'addition au prix d'achat augmenté des dépenses de mise en valeur, d'intérêts calculés à 2 1/2 %, par année de possession, sans que ceux-ci puissent dépasser 100 marks par are de terre labourable.

Si le total des intérêts additionnés est supérieur à ce maximum, l'intérêt sur l'excédent n'est plus que 1 1/2 % pour les terrains bâtis et 2 % pour les terrains non bâtis.

On voit que cette disposition est plutôt favorable aux longues possessions. Pour frapper au contraire les spéculateurs qui revendent rapidement des terrains sans les bâtir la loi stipule que si l'intervalle entre deux mutations imposables ne dépasse pas cinq ans ces intérêts seront réduits de moitié pour les terrains demeurés non bâtis.

Nous pouvons déjà, après avoir énuméré toutes les sommes que l'on permet d'ajouter aux prix d'achat, apprécier la différence fondamentale qui sépare la loi anglaise de la loi allemande.

La matière imposable pour cette dernière n'est pas la plus value foncière survenue à partir d'une certaine date, mais c'est le gain réalisé par le propriétaire sans travail, ni dépense de capital de sa part. Ce n'est pas un impôt sur la plus value du sol, mais un impôt sur un gain fortuit.

En Angleterre on *déduit* de la valeur du sol, exprimée par le prix au moment où l'impôt devient exigible, la portion de cette *valeur* attribuable aux dépenses du propriétaire ou à son activité : on ne tient pas compte des dépenses effectuées, mais de l'augmentation de valeur qui en subsiste au moment de l'aliénation.

En Allemagne on *ajoute* au prix d'achat les *dépenses* faites pour les améliorations.

Il y a cependant un cas, où sur la demande expresse du vendeur, ce sera l'augmentation de valeur et non la

dépense effectuée qui sera ajoutée au prix d'acquisition : c'est lorsqu'il s'agit de défrichement de landes ou d'assèchement de marais. Mais, et c'est ce qui arrive le plus fréquemment, lorsque l'accroissement de valeur est inférieur aux dépenses réalisées, ce seront néanmoins celles-ci qui seront ajoutées au prix d'achat.

On voit bien le caractère personnel d'impôt sur le gain que présente le système allemand, alors que la législation anglaise cherche à dégager l'accroissement de valeur du sol non imputable au propriétaire.

La loi d'Empire du 14 février 1911, de même que les premières ordonnances municipales sur l'imposition des plus values ajoute les dépenses d'améliorations au prix d'achat au lieu de les déduire du prix de vente comme le proposait le gouvernement.

Ce dernier système est en effet plus logique. Supposons que l'on achète un terrain 5.000 marks, que l'on y fasse des améliorations, que l'on y bâtit des constructions qui justifieront l'addition de 50.000 marks au prix d'achat. L'immeuble est ensuite revendu 70.000 marks. Les 15.000 marks de plus value sont évidemment imputables à l'accroissement de valeur du terrain et non à celle des constructions pour lesquelles il y aurait plutôt lieu de prévoir un amortissement. Comme le taux de l'impôt est progressif d'après l'importance de la plus value relativement au prix d'achat, et non d'après son importance absolue, la somme à payer sera tout à fait différente selon que l'on ajoutera les 50.000 marks au prix d'achat ou

qu'on les déduira du prix de vente. Dans le premier cas la plus value atteindra 300 %. Dans le second elle sera seulement de 27 %.

Si, aux termes de la loi, le prix d'achat comporte de nombreuses adjonctions, le prix de vente peut aussi subir quelques déductions :

1° D'abord les frais de vente et de transfert, que le vendeur prouve lui avoir incombés.

2° Dans le cas où l'immeuble ne rapportait pas 3 % de son prix d'acquisition augmenté des dépenses d'améliorations, le vendeur est autorisé à déduire du prix d'aliénation une somme égale à la différence entre le revenu annuel de l'immeuble et son revenu calculé à 3 % du prix d'acquisition, et cela pendant une période qui ne peut dépasser 15 ans.

C'est donc encore une manière de tenir compte aux propriétaires des intérêts perdus et une preuve que l'on ne veut taxer le propriétaire que sur le gain immérité qu'il a pu réaliser.

La plus value imposable est donc la différence entre le prix d'achat auquel on a ajouté toutes les dépenses que nous énumérées et le prix de vente auquel on a pu également faire subir quelques corrections.

Mais si l'acquisition est antérieure à la loi faut-il imposer la plus value qui sera réalisée par une vente postérieure à la mise en vigueur de cette loi ?

Nous avons vu que la loi anglaise ne percevait l'*increment value duty* que sur les accroissements de valeurs

survenus postérieurement au 1^{er} avril 1909. Il n'y a donc aucune rétroactivité. L'attribution à l'État d'une portion de la plus value foncière existant antérieurement à la promulgation de la loi, aurait apparu comme une sorte de confiscation d'une partie de la propriété.

Si au lieu de considérer l'impôt comme une charge *réelle*, on l'envisage comme la taxation d'un gain fortuit, il suffira, pour qu'il n'y ait pas rétroactivité, que l'événement qui permet de réaliser ce gain soit postérieur à la mise en vigueur de la loi, et il importe peu qu'au moment de sa promulgation il existât déjà à l'état latent.

Cependant l'ordonnance de Cologne de 1905 ne frappait que les plus values qui surviendraient après cette date. Par contre, l'ordonnance de Hambourg du 12 octobre 1908 considérait comme plus value imposable la différence entre le prix d'aliénation et le prix d'acquisition, quelle que reculée que fût celle-ci. Un grand nombre de communes, cependant, pour des raisons pratiques, avaient apporté des limites à la rétroactivité ; par exemple, si l'acquisition était antérieure à 1870, la plus value survenue depuis cette époque était seule taxée. Les villes de Berlin et de Breslau laissaient même exemptes d'impôt toutes les plus values antérieures à 1896 : cette date avait été choisie comme point de départ de l'application de l'impôt parce que c'était l'époque à laquelle avaient été faites en Prusse les premières évaluations pour l'*ergaenzungssteuer*. Nous avons vu que l'impôt d'Empire ne remonte jamais à plus de quarante ans en arrière, et si

l'acquisition est antérieure au 1^{er} janvier 1885 on prend en considération à la place du prix la valeur qu'avait l'immeuble à ce jour, sauf la faculté pour le redevable de prouver que lui ou son auteur a payé un prix plus élevé. Ainsi toutes les plus values antérieures à 1885 ne sont pas atteintes par l'impôt.

§ 2. — TAUX DE L'IMPÔT

A la différence de la loi anglaise et d'un certain nombre de premières ordonnances sur l'imposition de la plus value il n'y a pas d'exemptions d'impôt pour les plus values de faible importance (1). Le taux est de 10 % pour les plus values qui ne dépassent pas 10 % du prix d'achat et s'élève par échelons de 1 % jusqu'au taux maximum de 30 % pour les plus values supérieures à 290 %. L'impôt est donc progressif d'après l'importance relative de la plus value par rapport au prix d'achat et non d'après sa valeur absolue ; ce dernier système avait cependant été adopté par certaines grandes villes, comme Berlin et Hambourg. Il est évident que les plus values très considérables par rapport au prix d'achat sont généralement presque entièrement dues à des causes sociales, et c'est la raison pour laquelle on leur demande une contribution plus considérable. Si au contraire le taux est progressif

(1) Mais l'impôt n'est pas perçu quand son montant est inférieur à 20 marks.

d'après la valeur absolue de la plus value, c'est qu'on admet que celui qui en bénéficie est particulièrement capable de payer.

Une autre particularité de la législation allemande ce sont les modérations d'impôt pour les longues possessions. Ce qui est vu avec défaveur, par le législateur allemand, ce sont les mutations rapprochées faites dans un but de spéculation ; et il estime, au contraire, que la possession familiale doit être ménagée. Aussi les taux que nous avons donnés plus haut sont-ils des maxima et l'impôt est-il réduit de 1 % de son montant par année de la période considérée pour le calcul de l'impôt (art. 28).

Ces mesures réduisent l'impôt presque à rien lorsque les mutations sont très espacées. Outre la raison sociale que nous signalions plus haut, on invoquait en faveur de cette modération de taxe la diminution de valeur de l'argent et la difficulté de tenir compte des multiples dépenses effectuées par le propriétaire au cours d'une longue possession.

§ 3. — EXEMPTIONS

Sont exempts de l'impôt le prince et la princesse souveraine, l'Empire, les États confédérés ainsi que les communes, et les associations sans but lucratif, qui limitent leurs bénéfices à 4 % du capital engagé.

Nous avons vu que les transmissions par décès n'étaient pas soumises à la perception de l'impôt sur la plus value.

Il en est de même des donations, à condition qu'elles n'aient pas été faites uniquement en vue d'é luder l'impôt. L'impôt n'est pas perçu non plus sur les acquisitions résultant de contrats conclus entre cohéritiers ou co-ayants droit dans une communauté, ni sur les acquisitions faites par les descendants de biens appartenant à leurs ascendants, ni sur l'apport à une société constituée exclusivement du vendeur et de ses descendants, etc.

Les échanges d'immeubles effectués en vue d'un remembrement ou d'un meilleur lotissement ne sont pas non plus soumis à l'impôt.

Enfin la transmission de propriété d'immeubles dont la valeur ne dépasse pas 20.000 marks, s'il s'agit de propriété bâtie et 5.000 marks s'il s'agit de propriété non bâtie demeure exempte de toute taxe à condition que le vendeur et son conjoint ne jouissent pas d'un revenu supérieur à 2.000 marks, et ne fassent ni l'un ni l'autre profession de vendre des immeubles (1).

Cette dernière exemption met bien en lumière le caractère personnel de l'impôt allemand sur les plus values.

Celui-ci a été beaucoup moins considéré comme une taxe foncière (2), que comme un impôt de mutation assis sur le bénéfice personnel réalisé par le vendeur.

Les dispositions de la loi cherchent à résoudre la ques-

(1) Modification apportée par la loi du 3 juillet 1913.

(2) On sait que l'*increment value duty*, le *reversion duty*, l'*undeveloped land duty* et le *mineral rights duty* sont qualifiés dans les documents anglais de *new land taxes*.

tion : « Qu'a gagné le vendeur dans son affaire de terrains », plutôt que la question : « Quelle est la part de la plus value qui résulte de l'accroissement de valeur du sol nu (1)? » L'impôt vise plus les professionnels du commerce de terrains que les propriétaires qui ne vendent qu'à de longs intervalles.

§ 4. — RÉSULTATS

Par l'addition des dépenses d'améliorations au prix d'achat au lieu de leur déduction du prix de vente, par l'allocation d'intérêts et la modération du taux pour les longues possessions, celles-ci ont été ménagées, et le rendement de l'impôt s'est trouvé diminué.

Il avait été estimé à 13 millions de marks pour la première année et à 20 ou 22 millions de marks pour les années suivantes. Les impôts municipaux établis dans 300 villes avaient rapporté environ 13 millions de marks en 1910, mais avec des écarts de rendement très considérables (2).

Le produit de l'impôt d'Empire a été plus régulier. Il a

(1) WEISSENBORN, *Die Besteuerung nach dem Wertzuwachs*, p. 37.

(2) A Cologne, par exemple, le rendement a atteint 739.000 marks en 1907, année de prospérité économique et n'a plus été que de 224.000 marks en 1909. L'impôt d'Empire a produit en 1911-1912, 855.000 marks dans la circonscription de Cologne, sur lesquels la ville a touché 40 0/0, soit 342.000 marks. Voir AMIC, *L'impôt sur la rente foncière*, p. 71.

atteint 10 millions de marks la première année et était évalué à 18 millions de marks pour l'exercice 1913.

Les résultats n'ont donc pas été trop inférieurs aux prévisions. La somme recueillie est néanmoins très faible relativement, puisque l'impôt d'Empire sur les mutations immobilières au taux cependant bien réduit de $2/3$ % produit 39 millions de marks.

Cela montre déjà qu'en France on ne saurait songer à substituer un impôt sur la plus value au droit de 7 % sur les ventes d'immeubles.

Pour ce maigre produit l'application de l'impôt a donné lieu à des difficultés sans nombre. L'administration des finances s'est vue forcée de publier des « Communications officielles (*Amtliche Mitteilungen*) sur l'impôt de la plus value », dont il existe déjà deux années comprenant 10 fascicules.

Le tribunal administratif forcé d'appliquer la loi, constatait que d'après celle-ci l'impôt devait être perçu dans des cas où il ne l'aurait pas été si l'on avait simplement considéré le principe posé par l'article 1^{er}. Le ministère des finances estimait que « ces décisions du tribunal administratif étaient contestables puisqu'elles conduisaient à des résultats qui n'avaient pas été voulus par le législateur et que les pensées économiques de la loi ne pouvaient être trouvées par des déductions purement juridiques (1). »

(1) Voir *Die Praxis des Wertzuwachsteuer gesetz*, par le Dr Lion dans le *Deutsche juristen Zeitung* du 1^{er} juillet 1913, p. 835.

On voit les difficultés d'interprétation soulevées par la loi du 14 février 1911 et qui ont souvent entraîné dans la pratique à des applications trop rigoureuses.

On a songé aux bénéfices considérables parfois réalisés par des spéculateurs ; on a été hypnotisé par certains exemples de propriétaires de terrains agricoles, dont la valeur s'était brusquement accrue par suite de l'extension d'une ville.

On a oublié que bien souvent les vendeurs ne recevaient qu'une partie de leur prix en argent et qu'ainsi leur gain n'était pas réalisé.

M. Lion dans l'article que nous venons de mentionner « la pratique de la loi de plus value » cite le cas d'une redevable, qui devant payer pour la vente de deux terrains 100.000 marks d'impôt, fut mis en faillite ; une procédure de vente forcée fut entamée contre lui et entraîna sa ruine (1).

Le gain qui n'est pas réalisé par le contribuable est parfois illusoire, si les créances qu'on lui a remises en représentation d'une partie du prix ne peuvent être recouvrées. Il a été jugé que ce fait ne devait pas avoir de conséquence au point de vue du paiement de l'impôt (2).

Toutes les difficultés et les rigueurs que la loi du 14 février 1911 entraînait dans l'application l'ont rapidement

(1) Voir l'article cité dans le *Juristen Zeitung*, t. XVIII, p. 835.

(2) Voir la décision du Bundesrat du 13 février 1913.

rendue impopulaire, et ont fait envisager avec satisfaction son abrogation comme loi d'Empire (1).

Quant aux effets économiques de cette législation, nous en parlerons en traitant de l'incidence; mais on a pu remarquer que dans ses dispositions rien n'est de nature à empêcher la conservation de terrains non bâtis entre les mains des propriétaires ni à activer la construction d'immeubles.

(1) Voir la chronique sur l'Allemagne dans la *Revue politique et parlementaire*, t. LXXVII, p. 629.

CHAPITRE IV

LES PROBLÈMES QUE SOULÈVE L'IMPÔT SUR LA PLUS VALUE

SECTION I

Fondement de l'impôt

§ 1. — DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DE L'IMPÔT

L'on peut concevoir l'impôt sur la plus value de bien des manières différentes. Les uns y voient un complément de l'impôt de mutation, et qui y introduit un élément personnel, puisqu'il tient compte du bénéfice réalisé et non de la valeur transmise. C'est alors un impôt sur les gains de fortune que l'on rapproche des impôts de succession. D'autres remarquant que les gains réalisés à la suite de ventes de terrains échappent en général à l'impôt sur le revenu à cause de leur non périodicité, veulent les soumettre à un impôt progressif, équivalant en somme à l'impôt sur le revenu qui n'est pas perçu. On invoque l'absence de travail qui caractérise ces gains pour justifier l'élévation des taux de l'impôt.

Une autre conception, c'est de considérer l'impôt sur la plus value non comme un impôt sur un gain personnel, mais comme une taxe réelle sur la plus value du sol provenant des dépenses de la collectivité ou des circonstances générales.

L'impôt est alors une sorte de supplément à l'impôt foncier et on lui donne pour justification que les terrains qui ont augmenté de valeur ont retiré des avantages particuliers des dépenses faites par la communauté.

Dans la première conception l'impôt trouve son fondement dans la théorie de l'imposition selon les facultés, et dans la deuxième, dans la théorie de l'imposition suivant l'intérêt.

§ 2. — JUSTIFICATION PAR LA THÉORIE DE L'IMPOSITION SUIVANT LES FACULTÉS

Peut-on justifier l'impôt sur les plus values du point de vue de l'imposition selon les facultés.

Pour que l'impôt soit également réparti, dit-on, il faut que le sacrifice qui en résulte soit égal pour tous. Il faut donc que le gain fortuit, c'est-à-dire, selon la définition de Wagner, le gain « acquis sans prestation économique propre de son bénéficiaire », soit frappé plus que le provenant du travail.

Nous avons vu (1) que si la possession d'un revenu pro-

(1) *Suprà*, tit. I, chap. II.

duit par un capital révèle une capacité contributive plus considérable que la possession d'un revenu égal provenant du travail, il est beaucoup moins évident que la quantité plus ou moins grande de travail dépensée pour acquérir une certaine somme puisse justifier une différence d'imposition. On ne voit pas pourquoi celui qui possède 10.000 francs qui lui sont échus par hasard, aurait des capacités contributives plus considérables que celui qui a gagné 10.000 francs par son travail.

En tout cas si la taxation fondée sur l'absence de peine dans l'acquisition de la fortune peut être séduisante au point de vue moral, elle soulève des difficultés d'application inextricables. Qu'est-ce au juste qu'un gain fortuit ? Pour Wagner le fait que ce gain a été intentionnellement recherché et a nécessité des achats et des ventes pour sa réalisation, ne change pas son caractère parce que « la volonté et l'activité de l'acquéreur ne sont que d'une manière secondaire la cause du gain. »

Mais tous les commerces reposent plus ou moins sur une exploitation de la « conjoncture », au moyen d'achats et de vente opérés à des moments favorables et l'étude des conditions économiques qui permet de profiter des circonstances peut être considérée comme un travail.

Cependant il faut bien reconnaître qu'il existe des plus values non gagnées. Mais comment les distinguer des autres ? — M. Périn après avoir défini la plus value non gagnée « l'augmentation de valeur survenue de manière inopinée sans mise (Einsatz) économique de son posses-

seur » finit par conclure que « la représentation à l'état pour ainsi dire chimiquement pur de la plus value non gagnée est un rêve d'idéaliste » (1).

M. Biermer, professeur à l'université de Giessen déclare que « la conception de gains fortuits non mérités, est si élastique (Kautschukartig) et si dominée de sentiments vaguement moralisateurs qu'elle ne fournira jamais une règle sûre pour la réalisation d'une juste imposition » (2). Et M. Strutz, président du tribunal administratif de Prusse, écrivait de même : « Si séduisant qu'il puisse paraître au premier abord, de tenir compte pour la fixation de l'impôt de l'absence de travail dans l'acquisition cela n'en n'est pas moins pratiquement inexécutable sans en arriver aux injustices les plus terrifiantes (haarstraubenden) » (3).

Certains partisans de l'impôt sur la plus value ont prétendu montrer que cet impôt se justifiait par l'idée qu'il faut faire contribuer aux dépenses ceux qui en tirent des avantages particuliers (théorie de l'intérêt ou de l'équivalence) et qu'il donnait en même temps satisfaction au principe d'après lequel chacun doit être taxé selon ses facultés.

M. Boldt, par exemple, dit que les villes ont fait des dépenses pour la voirie, la construction de tramways, la

(1) PÉRIN, *Die Problem des unverdienten Wertzuwachses*, Wien, 1912, p. 134.

(2) BIERMER, *Die indirekte und die direkte wertzuwachsteuer*, Giessen, 1910, p. 11.

(3) STRUTZ, *Betrachtungen zur Reichszuwachsteuer*, p. 35.

création de jardins et que ces dépenses ayant contribué à accroître la valeur des terrains, les propriétaires d'immeubles qui en ont surtout bénéficié doivent payer des impôts supplémentaires.

C'est bien là une application du principe de la taxation suivant l'intérêt.

Mais cet auteur ajoute que l'impôt sur les plus values frappe aussi les redevables en raison de leurs facultés, et qu'il est à préférer aux centimes additionnels à l'impôt sur le revenu, qui pèseraient sur les produits du travail.

Cette double justification a été aussi invoquée en faveur de l'impôt d'Empire. Le gain fortuit acquis sans travail, révèle, disait-on, une capacité contributive plus grande que le revenu du travail et doit être taxé plus que le dernier, si l'on veut que le sacrifice demandé soit égal pour tous. D'autre part, ajoutait-on, c'est surtout depuis la fondation de l'Empire que les terrains ont augmenté de valeur, et l'Empire ayant contribué à leur hausse doit percevoir une partie de l'impôt sur les plus values.

Mais il est à remarquer que, si pour répartir équitablement les impôts on peut appliquer le principe de la taxation suivant l'intérêt ou celui de l'imposition suivant les facultés, ce dernier étant particulièrement approprié à la couverture des dépenses de l'État, il n'est pas possible qu'un même impôt soit justifié à la fois par ces deux principes.

Le premier, celui de la taxation suivant l'intérêt (que les Allemands appellent principe de la prestation et de la

contre prestation), établit un rapport entre certaines dépenses publiques et certains avantages dont jouit le redevable.

Il doit donc se limiter aux éléments du patrimoine qui ont bénéficié de ces dépenses, sans se préoccuper de l'ensemble de la situation économique du contribuable.

Si au contraire on veut pleinement réaliser l'imposition de chacun selon ses facultés, c'est l'ensemble des capacités contributives qu'il faudra considérer. On ne pourra taxer telle ou telle source de revenu isolément, en faisant abstraction des autres ressources des contribuables sous peine de leur infliger des sacrifices très inégaux.

Or l'impôt sur la plus value quand on le conçoit comme un impôt sur un gain fortuit, qui doit être taxé comme tel, ne se préoccupe pas en général de l'ensemble des moyens du contribuable. Étant un impôt sur un des éléments de la fortune, il ne saurait se réclamer du principe de l'imposition suivant les facultés. La seule justification qu'on en pourrait donner c'est que l'acquisition sans travail est immorale ou nuisible à la société, et qu'il faut la combattre par l'impôt. Nous sortons alors du domaine financier et l'on n'admet pas en général le but social comme but *principal* de l'impôt.

§ 3. — JUSTIFICATION PAR LA THÉORIE DE L'IMPOSITION SUIVANT L'INTÉRÊT

Ainsi la théorie de l'imposition selon la capacité ne

pouvant justifier la taxation des gains fortuits, puisque ceux-ci ne sont pas une indication des facultés globales du contribuable on est donc forcé de la fonder sur le principe de l'imposition suivant l'intérêt (1).

C'est évidemment celle-ci qui justifie l'établissement d'une taxe lorsqu'il y a plus value résultant de travaux publics. Nous avons vu qu'en Allemagne, des contributions spéciales peuvent être perçues lorsque l'accroissement de valeur est la conséquence directe et immédiate de certaines dépenses locales. Mais ces *Beiträge* ne sont jamais que des cotisations imposées à des propriétaires déterminés pour les faire participer aux frais d'un aménagement déterminé, qui leur procure des avantages susceptibles de mesure précise.

Mais il est des cas où il n'est pas niable que l'ensemble des installations et des travaux réalisés par une ville ont une influence sur la valeur des terrains, sans qu'on puisse toutefois chiffrer les bénéfices que ces divers aménagements procurent aux différents propriétaires. Il ne peut dès lors s'agir de leur demander une rétribution spéciale fondée sur le principe de l'échange; on est forcé de recourir à l'impôt.

(1) Cette justification est adoptée par Von HECKEL, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, I, p. 444. Elle l'est également dans les ouvrages cités de STRUTZ, WEISSENBORN, BIERMER, GERLOFF. Beaucoup d'autres auteurs et notamment WAGNER fondent l'imposition du gain fortuit sur l'idée de capacité. Cependant ce savant a justifié l'introduction d'un impôt d'Empire en disant que celui-ci a contribué à la hausse des terrains.

Il est nécessaire de substituer à la conception négative d'un gain sans travail, celle plus précise d'une plus value résultant des circonstances économiques générales ou d'aménagements de l'État ou des communes.

L'impôt sur la plus value dont une fraction résultera de dépenses publiques sera certainement justifiable au point de vue de l'imposition suivant l'intérêt ; et selon que cette fraction sera plus ou moins grande, l'impôt devra être plus ou moins élevé.

Mais alors si l'on fonde l'impôt sur la plus value sur le principe de la taxation suivant l'intérêt, il faudra en limiter l'application à l'objet dont la plus value résulte de dépenses publiques, c'est-à-dire que l'impôt devra porter sur la plus value *réelle* du sol sans tenir compte de la personne du propriétaire.

Cette justification nous conduit donc à l'impôt foncier réel et non à l'impôt personnel sur le gain fortuit.

Si l'on veut éliminer l'élément personnel il faut rejeter la forme indirecte, puisque dans ce cas le fait générateur de l'impôt est une mutation dont la fréquence dépend de la durée de la possession, et adopter au contraire la forme directe où la perception de l'impôt ne dépend pas d'un acte juridique accompli par la personne mais a lieu à des époques périodiques pour tous les terrains.

C'est ainsi que l'impôt direct et réel sur la plus value semble être la conséquence logique de l'application de la théorie de la taxation suivant l'intérêt.

Si d'ailleurs on considère, ce qui n'est pas universelle-

ment admis, que les impôts de mutation sont le prix du service que l'État, en assurant la sécurité des transactions rend aux particuliers, l'intérêt de ceux-ci se mesurant à l'importance de la transaction, l'impôt devra être un impôt réel sur la valeur transmise et non un impôt sur le bénéfice réalisé ; dès lors ceci exclut la considération de la plus value dans les impôts de mutation.

§ 4. — NATURE DES IMPÔTS ACTUELS

Après avoir examiné de manière théorique le fondement que l'on pouvait donner à l'impôt sur la plus value, il faut maintenant rechercher sur quelle idée on a en fait basé les impôts de ce genre actuellement en vigueur.

La pratique a hésité entre les deux principes de taxation suivant l'intérêt ou suivant les facultés. Remarquons d'abord que le premier de ces systèmes est difficilement applicable en ce qui concerne l'État, dont les services sont d'une nature trop générale pour qu'une relation puisse être établie entre les dépenses publiques et les bénéfices des particuliers.

Aussi l'impôt allemand sur la plus value est-il plutôt fondé sur le principe de la taxation selon les facultés. C'est un impôt personnel sur des gains réalisés, envisagés comme révélant des capacités contributives. C'est en somme un impôt partiel sur la fortune. Il tient compte des facultés du redevable, puisqu'il n'est pas perçu lorsque

l'ensemble des revenus de celui-ci ne dépasse pas 2.000 marks.

C'est bien le gain réalisé et non l'accroissement de valeur du sol qui constitue la matière imposable puisque les dépenses d'améliorations sont ajoutées au prix d'achat au lieu d'être déduites du prix de vente, puisqu'on tient compte des *dépenses* effectuées et non de la portion de la plus value qui leur est attribuable. Or ce caractère d'impôt personnel sur le gain exclut toute justification tirée de la théorie de l'intérêt (1).

Cependant l'idée que le gain réalisé devait être seul taxé n'a pas été suivie dans toutes ses conséquences puisqu'on ne permet d'ajouter aux prix d'achat que les dépenses faites pour des améliorations subsistant encore au moment de l'aliénation.

De plus la progression du tarif n'est pas établie suivant la valeur absolue du gain réalisé, ce que réclamerait pourtant la théorie de l'imposition selon les capacités, mais suivant l'importance de la plus value relativement au prix d'achat, ce qui ne peut se justifier que par l'idée que les accroissements considérables de valeur relativement au prix d'achat ont surtout des causes sociales.

L'impôt anglais sur la plus value, quoiqu'il soit aussi un impôt de mutation, et que sa perception dépende par conséquent d'un fait personnel au redevable, a cependant un caractère beaucoup plus objectif. D'abord il semble que

(1) Voir *suprà*, p. 131.

la forme indirecte n'ait été adoptée que par suite de l'impossibilité d'application d'un impôt direct de ce genre, à cause de la complication du régime foncier anglais.

De plus *l'increment value duty* est proportionnel, il ne tient pas compte de la durée de la possession ; il cherche à dégager l'accroissement de valeur du sol nu, et non le gain réalisé ; tous ces traits caractéristiques de l'impôt anglais accentuent son caractère réel. Sans doute on peut y trouver des exemptions basées sur des faits personnels au redevable comme celles des habitations occupées par leurs propriétaires, mais ces exemptions ne reposent pas sur l'idée que ces redevables jouiraient de capacités contributives moins grandes ; ce sont, tout simplement, des faveurs accordées à la petite propriété dans un but social.

SECTION II

L'impôt sur la plus value doit-il être général ou local

L'impôt sur la plus value ne pouvant trouver son fondement que dans le principe de la taxation suivant l'intérêt, doit être par cela même un impôt local. Nous avons exposé qu'en Angleterre l'idée de taxer *l'unearned increment* avait d'abord été émise par les municipalités. En Allemagne ce sont les grandes cités du bord du Rhin qui ont les premières introduit le *Wertzuwachssteuer*.

Ensuite la loi anglaise du 29 avril 1910, comme la loi allemande du 14 février 1911, abandonnait aux localités

la moitié du produit de l'impôt sur les plus values. Et au mois de juillet dernier l'Empire Allemand vient de renoncer à toucher sa part dans l'impôt sur la plus value des immeubles.

La plus value immobilière est en effet en grande partie la conséquence de dépenses communales :

L'exposé des motifs de la loi du 14 février 1911 disait :

« Pour la répartition du produit de l'impôt, il est à considérer que, en dehors de l'influence de l'accroissement de la population, la plus value doit être attribuée au moins pour une notable part aux mesures des communes ». En France l'exposé des motifs du projet de loi du 3 mars 1909 exprimait la même opinion :

« Les groupements locaux sont avant tout des syndicats d'intérêts dont les dépenses ont pour but principal de déterminer des plus values foncières dans l'endroit où elles sont effectuées, et non, à la différence de ce qui se produit pour l'Etat, de pourvoir à des services d'intérêt général (2). »

La théorie de la taxation suivant l'intérêt, qui peut seule, à notre avis, justifier l'impôt sur la plus value, est certes mieux à sa place dans la sphère locale que dans le système fiscal de l'Etat.

Cependant en Allemagne on avait invoqué l'influence

(1) Voir WEISSENBORN, *Die Besteuerung nach dem Wertzuwachs*, p. 136.

(2) Voir JÈZE, *Cours élémentaire de Science des Finances*, Paris, 1912, p. 4104.

que la fondation de l'Empire avait eue sur l'accroissement de valeur des terrains. Mais depuis 1870 l'industrie et le commerce se sont également développés de manière formidable dans ce pays. Les dépenses de l'Empire qui sont surtout des dépenses militaires ne peuvent être fondées que sur le principe de la capacité de prestation, qui ne peut, nous l'avons vu, justifier un impôt sur la plus value des immeubles.

Ajoutons enfin que la diversité des conditions dans lesquelles se trouvent les différentes parties d'un grand pays rend particulièrement délicate l'introduction d'un impôt de ce genre comme impôt d'État, alors que la situation de la propriété foncière dans l'intérieur d'une même ville présente en général plus d'uniformité.

SECTION III

L'impôt sur la plus value doit-il être direct ou indirect

§ 1. — AVANTAGES THÉORIQUES DE L'IMPOT DIRECT

Nous avons vu que l'impôt sur la plus value, reposant sur le principe de l'intérêt devait être limité à l'objet qui profite particulièrement de la dépense publique sans tenir compte du propriétaire. Le moyen d'éliminer tout élément personnel, c'est de percevoir l'impôt directement, c'est-à-dire périodiquement à des époques déterminées, en même temps pour tous les terrains. Ce système a été admis en

Angleterre pour les biens des personnes morales et à Kiao-Tcheou lorsqu'il ne s'est pas produit de mutation dans les vingt-cinq dernières années.

En Allemagne où l'impôt foncier sur la valeur courante existe dans un grand nombre de villes, il était naturel que l'idée vint de se servir des évaluations nécessaires à l'assiette de l'impôt foncier pour établir un impôt réel sur la plus value. L'accroissement de valeur que ferait ressortir une évaluation par rapport à la valeur déterminée lors de l'évaluation précédente donnerait lieu à la perception de suppléments qui s'ajouteraient à l'impôt foncier (1). Ainsi outre l'impôt foncier au taux de 3 pour 1000 par exemple, on percevrait après chaque évaluation pendant une période de trois ans des suppléments s'élevant à 1/2, 1 ou 2 % de la plus value survenue depuis la précédente évaluation.

Le grand argument que l'on peut donner contre ce mode d'imposition c'est que la plus value n'est pas réalisée et peut avoir disparu lors de la perception de l'impôt,

(1) La ville de Königsberg, lors de la démolition de ses fortifications, opération qui lui avait coûté 29 millions, avait perçu sur la valeur vénale des terrains avoisinant l'enceinte des suppléments atteignant 4 à 8 pour mille de cette valeur vénale. Ce n'était donc pas, à proprement parler, un impôt sur la plus value.

L'impôt direct sur la plus value n'a été jusqu'à présent établi dans aucune ville allemande, quoiqu'il ait été préconisé par M. Adicke, bourgmestre de Francfort, car avant 1906 il n'était pas autorisé par la législation sur les ressources communales. Le principal promoteur en Allemagne de l'impôt direct sur la plus value a été M. WEISSBORN dans son ouvrage : *Die Besteuerung nach dem Wertzuwachs*.

alors qu'au contraire l'impôt indirect frappe le contribuable lorsque ce dernier vient de réaliser son bénéfice et a de l'argent liquide à sa disposition.

En réalité cela n'empêche pas l'impôt indirect d'être difficilement supporté par suite de l'élévation de son taux qui atteint un quart du gain et auquel s'ajoutent tous les autres frais de mutation. Il arrive souvent que le vendeur ne reçoit pas la totalité de son prix en argent, et s'il a dû attendre longtemps avant de réaliser son gain il peut l'avoir escompté et en avoir disposé ; c'est ce qui se passe surtout lorsqu'il s'agit d'entrepreneurs de constructions ou de professionnels du commerce de terrains.

L'impôt direct sur la plus value n'est d'ailleurs pas le seul qui frappe un enrichissement qui n'existe qu'en écritures. C'est également le cas de l'impôt foncier sur la valeur vénale et de l'impôt industriel (*gewerbe steuer*) assis sur le capital d'établissement. Enfin les contributions spéciales, réclamées par les communes pour frais de voirie et de canalisation, et qui peuvent atteindre des sommes considérables sont perçues en une fois alors que les propriétaires peuvent n'avoir aucun argent disponible. Ainsi l'impôt direct sur les plus values ne constituerait donc pas à proprement parler une exception unique aux règles ordinaires et d'ailleurs l'accroissement de valeur peut dans une certaine mesure être réalisé par le propriétaire par des emprunts hypothécaires, et se traduit, s'il s'agit de maisons par des augmentations de loyers.

Le reproche que l'on adresse à l'impôt direct sur la

plus value de frapper un bénéfice qui n'est pas disponible entre les mains de son propriétaire ne semble donc pas de nature à faire rejeter cette forme de perception. C'est en somme une avance sur un gain réalisable ultérieurement, une taxe sur une augmentation latente de la fortune, qui permettra de rendre plus légers les frais de mutation que devra supporter le contribuable lorsqu'il voudra recouvrer son bénéfice.

Une objection incontestablement très forte, c'est qu'au moment de la perception de l'impôt la plus value aura pu disparaître et laisser place à une moins value. Cela peut se produire aussi lorsqu'il s'agit de l'impôt industriel ; les titres et les marchandises qui sont en la possession du commerçant doivent figurer dans son bilan pour leur valeur au jour de sa confection (1) ; s'ils ont subi une hausse par rapport au prix d'achat, il en résulte un gain, qui bien qu'il ne soit pas effectivement réalisé est néanmoins taxé.

Les fluctuations de valeur des immeubles sont en général moins rapides et moins étendues que celles des titres mobiliers. D'ailleurs, puisqu'il ne faut admettre l'impôt sur la plus value que comme impôt local, il ne devra être évidemment introduit que dans les villes où la hausse des propriétés est assez générale et assez régulière.

Il est d'ailleurs aisé de tenir compte, dans une certaine

(1) Article 31 du Code de commerce allemand.

mesure des diminutions de valeur qui pourraient se produire. Dans le projet de M. Weissenborn, par exemple, un article dispose que si la valeur déterminée trois ans avant la perception de l'impôt est plus basse que celle qui a été déterminée lors de l'évaluation précédente (c'est-à-dire six ans avant), c'est cette dernière qui sera prise comme point de départ pour le calcul des plus values ultérieures. Cela permet de tenir compte des diminutions de valeurs passagères ; car il est évident que dans une ville où cette diminution de valeur serait continue, il n'y aurait pas lieu d'introduire un impôt sur la plus value.

Parfois, dans une cité florissante, il arrive que par suite de circonstances locales certains quartiers se déprécient. Il est alors facile de faire subir une réduction à l'impôt si la plus value qui a été déterminée pour une période de trois ans se trouva brusquement diminuée.

D'ailleurs, l'objection que l'impôt frappe un gain non réalisé perd en pratique une grande partie de sa force, si les taux sont assez modérés pour que la taxe sur la plus value apparaisse comme un supplément à l'impôt foncier.

Supposons, par exemple, un terrain estimé 110.000 marks et qui trois ans avant n'en valait que 100.000. Pour la prochaine période de trois ans, il payera un impôt foncier de 330 marks et un supplément annuel de 100 marks (au taux de 1 % pour une plus value de 10 %) (1).

(1) Ces taux sont ceux du projet de M. WEISSENBORN. Dans la même hypothèse l'impôt d'Empire aurait perçu 1.000 marks lors de la mutation.

Le taux de l'impôt sera naturellement d'autant plus élevé que la plus value sera plus considérable par rapport à la valeur antérieure. Ainsi la rapidité de l'accroissement de valeur est prise en considération, ce qui est fondé sur l'idée qu'une rapide plus value tient plutôt à des causes extérieures qu'à l'activité du propriétaire (1).

Sans doute, dans l'impôt indirect, on tient souvent compte de la durée de la possession, mais il peut arriver que dans les dernières années d'une longue possession, une forte plus value survienne brusquement, à la suite, par exemple, de la construction d'un chemin de fer ; ainsi la durée de la possession n'est pas un indice de la rapidité de la plus value.

§ 2. — FACILITÉ D'APPLICATION

A bien des égards d'ailleurs l'impôt direct sur la plus value est d'une application plus facile que l'impôt indirect : il suffit, en effet, de tenir compte des dépenses d'améliorations effectuées pendant la période précédente, sans avoir à prendre en considération des faits qui se sont passés vingt ou trente ans avant la perception.

(1) En effet dans l'impôt direct, le fait que l'impôt est progressif suffit à tenir compte de la rapidité de la plus value. Supposons deux terrains valant chacun 10.000 francs en 1906, en 1909 l'un continue de valoir 10.000 francs l'autre a passé à 15.000. En 1912 ils valent tous deux 20.000 francs. Celui qui a doublé de valeur en trois ans subira un impôt plus fort (par suite de la progression) que celui qui a été taxé deux fois sur une plus value de 5.000 francs.

L'assiette de l'impôt repose sur des déterminations de valeurs et non pas sur la recherche de prix réellement payés. Ce n'est pas là une grande difficulté au moins en Allemagne, car beaucoup de communes possèdent déjà un impôt foncier et l'État prussien perçoit un impôt complémentaire sur le capital. La question de l'évaluation a donc été résolue : les communes ont compris qu'il valait mieux relever légèrement le taux de l'impôt foncier plutôt que d'exagérer les évaluations, elles n'auraient pas plus intérêt à les exagérer s'il s'agissait d'impôt sur la plus value, puisque la taxe à payer serait la même (et même un peu plus forte) si la valeur d'une propriété était passée de 20.000 à 25.000 marks que si elle avait monté de 22.000 à 27.000 marks.

L'une des raisons pour lesquelles les évaluations ont en général soulevé peu de contestations en Allemagne, c'est la modicité des taux de l'impôt. L'impôt complémentaire prussien n'est que de un demi pour mille. Le contribuable estime qu'il n'y a pas lieu de faire un procès pour une somme peu considérable.

L'impôt direct sur la plus value n'augmentant dans la plupart des cas l'impôt foncier que dans des proportions modérées ne rendrait pas les contestations beaucoup plus nombreuses.

La surévaluation, d'ailleurs, quand elle se produit n'est pas sans apporter quelques compensations au contribuable au point de vue de son crédit. Nous prenons plus haut l'exemple du terrain à bâtir qui, par conséquent ne rap-

porte rien à son propriétaire et pour lequel celui-ci aurait à supporter un supplément d'impôts de 100 marks par an ; il est certain que le possesseur d'une terre même déjà grevée d'hypothèques, dont la hausse a été de 10.000 marks en trois ans trouvera aisément à emprunter les 300 marks qui lui sont nécessaires pour payer l'impôt. Précisément, disent en Allemagne les partisans de l'impôt direct, celui-ci rendra nécessaires des évaluations dont les résultats seront de nature à faciliter les opérations de crédit immobilier.

La perception périodique de l'impôt présente encore de grands avantages : on évite la tâche délicate de déterminer les faits juridiques qui donneront naissance à l'impôt, puisque ce sera le fait matériel de la plus value qui provoquera la perception aux époques fixées par la loi. Le système indirect faisant dépendre la naissance de la créance d'impôt de certains actes juridiques, laisse place à des possibilités d'évasion contre lesquelles le législateur s'est efforcé, parfois en vain, de lutter (1).

Le système direct ne subordonnant pas la perception de l'impôt à un fait juridique supprime ces évasions, et

(1) Un assez grand nombre d'auteurs allemands ont attribué aux manœuvres des commerçants de terrains pour éluder l'impôt la modicité de son produit dans certaines communes. Il est en effet remarquable que dans beaucoup de villes le rendement de la première année a été très supérieur à celui des années suivantes pendant lesquelles les spéculateurs avaient pu trouver des moyens de tourner l'impôt notamment par la constitution de sociétés.

supprime aussi les exemptions dont jouissent les donations et les successions.

Cela est plus conforme au principe de l'universalité de l'impôt et de nature à accroître son rendement. Toutes les plus values étant taxées et non pas seulement celles qui sont réalisées à la suite de certaines mutations l'impôt pourra comporter des taux très modérés tout en fournissant des ressources appréciables.

L'une des faiblesses de l'impôt indirect sur les plus values, ce sont les fluctuations parfois énormes de son produit, qui a varié dans certaines villes du simple au double, et même bien davantage (1). La raison de ces écarts considérables réside beaucoup plus dans l'activité plus ou moins grande du marché immobilier, que dans des mouvements dans la valeur des terrains. Si on ne faisait pas dépendre la perception de l'impôt de mutations dont le nombre est susceptible de varier dans une mesure très étendue, son rendement serait beaucoup plus régulier ; et à ce point de vue l'impôt direct a certainement une supériorité sur l'impôt indirect.

Il en a encore une si, au lieu de considérer l'aspect

(1) A Francfort, l'impôt a produit 632.000 marks en 1906, 95.000 en 1908 et 350.000 en 1910. A Cologne, de 385.000 marks en 1907, le rendement est tombé à 70.000 marks en 1908. A Gelsenkirchen, de 84.000 à 42.000 marks ; à Pankow de 146.000 à 86.000 ; à Reinickendorf de 126.000 à 83.000 ; à Kiel, de 145.000 à 76.000. — Voir BIERMER, *Die indirekte und die direkte Wertzuwachsteuer*, p. 12, et LAUTERBACH, « La taxation de la plus value », *Revue économique internationale*, 1911, IV, p. 96.

purement fiscal de l'impôt, on envisage son côté économique. Nous avons vu que l'une des raisons invoquées pour l'introduction de cette taxe était le désir d'enrayer la hausse des terrains et celle des loyers et d'empêcher les spéculateurs de garder entre leurs mains des terrains non bâtis.

Ce n'est évidemment pas en percevant une taxe sur les mutations que l'on encouragera les propriétaires à se dessaisir de leurs terrains et que l'on activera la construction de maisons. Cette taxe sera au contraire un obstacle à la vente et elle favorisera plutôt la conservation entre les mains des propriétaires de terrains improductifs, puisque le taux de l'impôt s'abaisse avec la durée de la possession et que des intérêts peuvent être ajoutés au prix d'achat pour diminuer la plus value imposable.

L'impôt direct, au contraire, en renforçant l'impôt foncier sur la valeur en capital pourra amener le propriétaire à bâtir. Le seul moyen d'atteindre ce but consiste en effet à percevoir un impôt annuel pendant toute la durée de la possession et à le réduire immédiatement après la construction d'un immeuble.

C'est ce qui arrivera si l'on établit un impôt direct sur la plus value avec des taux plus élevés pour les terrains non bâtis que pour les terrains bâtis.

Plus en effet le terrain sera « mûr » et sa plus value rapide et plus la charge constamment croissante qui pèsera sur le propriétaire l'engagera à construire son fonds ou à le vendre à un entrepreneur de profession.

Ainsi l'impôt direct ne grève pas l'industrie du bâtiment par la perception d'un impôt élevé au moment de la mutation, s'ajoutant aux autres droits de timbre et d'enregistrement ; son poids est plus supportable en prenant la forme d'une taxe annuelle.

§ 3. — PROJETS DE TAXES DIRECTES SUR LA PLUS VALUE

Si cet impôt n'a pas été établi en Allemagne, le Préfet de la Seine a proposé pour la Ville de Paris une taxe de ce genre (1) et à New York où existe déjà un impôt foncier sur la valeur vénale, la taxe directe sur les plus values foncières a été recommandée par la commission nommée par le gouverneur Gaynor en 1911 (2).

La commission évalue à 750 millions de francs l'augmentation annuelle de la valeur des terrains à New York et propose un impôt direct et annuel de 1 % sur les plus values futures.

Elle reproche à l'impôt assis uniquement sur la vente ou le transfert d'avoir un produit trop irrégulier ; — de plus l'impôt étant perçu une fois pour toutes, le proprié-

(1) Voir *infra* titre III, chap. 1.

(2) New-York (city) commission on sources of city revenue. Cette commission a déposé son rapport le 11 janvier 1913. Une analyse en est donnée dans l'article de M. French JOHNSON : « The proposed increment tax for New-York » publié dans le *Quarterly Journal of Economics*, vol. XXVII, may 1913, p. 539. — Voir également *Revue de science et de législation financière*, 1913, p. 240.

taire qui l'a payé a droit désormais à l'intégralité du produit ou de la rente (1). « Nous croyons, dit le rapport de la commission, qu'il serait pour la Cité, d'une politique plus sage de conserver perpétuellement son droit sur la valeur du produit ou de la rente de la plus value; on aura ainsi une source de revenu progressif qui n'exercera pas sur le contribuable une pression plus forte. »

Le rapport examine la répercussion qu'aurait l'impôt sur la valeur des terrains. Comme il atteindrait uniquement les terrains bénéficiant de plus values non gagnées, « cet impôt retarderait légèrement la progression des plus values, mais il n'aurait aucun effet sur la valeur vénale des terrains dont la rente est stationnaire ou en décroissance. La valeur potentielle, ou spéculative d'un terrain pourrait, en certains cas, être légèrement diminuée par l'établissement d'un impôt de plus value, car la valeur de ce terrain représente parfois, pour partie, la capitalisation d'une plus value escomptée. L'impôt néanmoins, serait une part si faible de la plus value que, pra-

(1) Le rapport veut dire que lorsque l'occasion de la perception s'est présentée, la plus value est désormais libérée de toute imposition nouvelle alors que dans le cas d'une taxe annuelle la plus value est indéfiniment assujettie à l'impôt qui ne disparaît qu'avec elle. Le projet allemand que nous exposions plus haut va beaucoup moins loin : il perçoit l'impôt sur la plus value pendant une période de trois ans ; et il faut qu'au bout de ces 3 ans une nouvelle plus value soit survenue pour que la perception ait lieu pour une nouvelle période (Cf. *infra* l'impôt sur l'accroissement de la fortune, chap. v.)

tiquement, ce serait un facteur négligeable dans les rapports entre acheteur et vendeur. »

Le rendement est estimé à environ 7 millions $1/2$ de francs la première année et destiné à atteindre 75 millions de francs au bout de 10 ans. Cela suppose une plus value régulière continuant indéfiniment un taux actuel de 750 millions de francs par an ; ce qui ne correspondrait certainement pas à la réalité dans la plupart des villes européennes.

SECTION IV

La question de l'incidence .

La question de l'incidence de l'impôt sur la plus value immobilière a soulevé les plus vives controverses. On a invoqué l'autorité de Ricardo, qui déclarait qu'un impôt sur la rente retomberait uniquement sur les propriétaires fonciers. Il est certain qu'un impôt sur la rente du sol ne pourrait être répercuté puisque cette taxe n'augmenterait pas le prix de revient et se bornerait à prélever une part sur un avantage naturel détenu par le propriétaire.

Mais il est impossible en pratique de séparer la rente du sol de la rémunération du travail ou des capitaux ; et il n'existe pas dans la réalité d'impôt frappant exclusivement la rente du sol.

Les impôts sur la plus value actuellement en vigueur sont des impôts de mutation portant sur un gain de fortune. On ne peut établir de règles générales sur leur inci-

dence, car la situation des redevables est infiniment diverse.

En Angleterre, nous avons vu que l'impôt atteignait au moment d'une mutation un accroissement de valeur du sol. Il est certain que lorsque l'impôt sera perçu, à l'occasion de l'ouverture d'une succession, sur l'héritier d'une maison située dans une ville, celui-ci devra supporter définitivement la taxe sans pouvoir la rejeter sur personne.

Souvent il est difficile de déclarer que le bénéfice réalisé par le vendeur n'a pas été « gagné ».

Ce dernier peut avoir acheté un terrain dans une intention spéculative, ce peut être un entrepreneur de constructions, qui considère que l'excédent du prix de vente sur ses débours, constitue pour lui un profit qui le rémunère de ses risques et de son travail.

Ainsi l'impôt indirect sur la plus value peut apparaître comme étant partiellement une taxe sur le profit, c'est-à-dire répercutable dans une certaine mesure.

C'est l'opinion de M. Wagner (1) qui dit que « dans les impôts qui frappent les gains fortuits, notamment ceux de la propriété foncière, il faudrait compter davantage avec une tendance à répercussion au moyen d'une réaction sur le prix. »

M. Strutz déclare « qu'aucune forme de taxation ne prête plus à la répercussion qu'un impôt sur les mutations immobilières. La portion d'impôt qui est rejetée

(1) WAGNER, *Traité de la science des Finances*, II, p. 209.

par l'une des parties sur l'autre dépend de la situation plus ou moins forte des deux contractants. L'impôt sera donc finalement supporté par le plus faible et ce sera le contraire d'un impôt selon les capacités. »

Cette opinion semble cependant excessive. Si la répercussion des impôts ordinaires sur les mutations s'opère suivant le rapport de force des contractants, une circonstance empêche que l'impôt sur la plus value soit payé tout entier par l'acheteur même s'il se trouve économiquement le plus faible, c'est que son montant est extrêmement variable selon la personne du vendeur.

Le vendeur en toutes circonstances cherche à obtenir le prix le plus élevé possible, il essaye de rejeter sur l'acheteur les impôts de mutation et y parvient en général s'il est économiquement le plus fort, c'est-à-dire si la demande surpasse l'offre.

Mais si le montant de l'impôt varie suivant les circonstances personnelles au vendeur, l'effort qu'il fera pour le faire supporter par l'acheteur risquera d'être vain.

Supposons en effet deux terrains de même valeur, mais que lors de la vente l'un des propriétaires ait à payer 5.000 francs d'impôt de plus value, et l'autre 500 francs seulement. Il est clair que si les deux terrains ont la même valeur ils se vendront au même prix et que les vendeurs devront garder l'impôt à leur charge.

Il n'y a pas de raison pour que le prix qu'ils obtiendront soit supérieur à celui qu'ils auraient obtenu si l'impôt n'avait pas existé puisque celui-ci n'a pas augmenté le

rendement à attendre du terrain, au contraire. Théoriquement donc l'impôt sur la plus value ne devra pas élever le prix des terrains ; il devrait le diminuer puisque le bénéfice d'une plus value future serait réduit par l'impôt.

En pratique il n'en sera pas toujours ainsi, parce que les prix demandés ne sont pas totalement dépourvus d'élasticité et ne représentent pas toujours le maximum de ce qui pourrait être payé.

L'impôt poussera le vendeur, contraint de verser au fisc une partie de son gain, à faire plus d'efforts pour obtenir un prix supérieur, et il parviendra parfois à l'obtenir.

Quand il s'agit d'entrepreneurs qui achètent des terrains pour les bâtir et revendre les maisons construites, l'impôt sera de nature à diminuer leur profit, donc à restreindre leur concurrence et à augmenter le prix des maisons.

Considérons maintenant la répercussion de l'impôt sur les loyers. Les loyers s'élèveront si le prix des terrains s'accroît, d'autre part ils s'élèveront également si le nombre des maisons construites est insuffisant.

Nous avons vu que, dans la plupart des cas, le prix des terrains ne devait pas être sensiblement accru par la répercussion de l'impôt sur l'acheteur. C'est d'ailleurs ce qui semble résulter d'une enquête officielle faite en Allemagne en 1910 et portant sur les 307 communes qui avaient introduit cette contribution.

A la question : « S'est-il produit une augmentation ou une diminution de la valeur des terrains et des prix de

location ? », la plupart des villes ont fait une réponse négative, c'est-à-dire qu'elles n'avaient constaté, ni augmentation, ni diminution. Sept communes seulement ont déclaré que la taxe était reportée sur l'acheteur ou le locataire.

Si donc la taxe n'a pas contribué à élever la valeur des terrains, elle ne l'a pas abaissée non plus, ce qui semble indiquer que cet impôt a été impuissant à réfréner la spéculation ou que celle-ci ne joue pas dans la hausse des terrains le rôle qu'on lui attribue.

Le taux des loyers ne dépend pas seulement de la valeur du sol nu, mais aussi du nombre de logements offerts. L'impôt sur la plus value est-il favorable à la construction de maisons ?

On avait voulu par la menace d'impôts plus lourds sur les mutations amener les propriétaires à mettre leurs terrains plus tôt sur le marché immobilier, et rendre ce dernier plus actif.

Il semble que ces mesures étaient plutôt de nature à produire l'effet inverse et à inspirer aux propriétaires l'idée de garder plus longtemps entre leurs mains des terrains « mûrs pour la bâtisse » afin de compenser l'élévation de l'impôt par un accroissement du prix obtenu en vendant plus tard.

Un impôt considérable sur les mutations tend à rendre plus difficile la tâche de la spéculation immobilière qui est cependant parfois nécessaire pour que la construction ne reste pas au-dessous des besoins.

Souvent en effet des spéculateurs qui achètent des ter-

ainsi travaillent avec les capitaux empruntés, et les maisons qu'ils y ont construites sont chargées de dettes jusqu'à concurrence de 90 % de leur valeur.

Lorsqu'ils les vendent, ils ne reçoivent qu'une faible partie du prix en argent liquide, et sont par conséquent incapables de payer comptant un impôt très considérable. Ainsi l'impôt contribue à constituer un monopole au profit de sociétés de constructions pourvues de gros capitaux, et cela n'est pas de nature à donner plus d'ampleur et de régularité à l'industrie du bâtiment ni à abaisser le prix des loyers.

Sans doute dans certaines villes la spéculation a pu causer des abus, amener des élévations artificielles dans la valeur des terrains, mais il n'en est pas de même partout et l'on s'est plaint que, dans certaines villes (1), le nombre des maisons construites ne répondait pas à l'accroissement de la population.

L'impôt d'Empire ne tenait pas compte de ses diversités et M. Montanus, dans sa chronique sur la vie politique en Allemagne, parue dans la *Revue politique et Parlementaire* de septembre 1913, déclare que « cet impôt avait produit des effets si fâcheux depuis son établissement cependant récent, et avait exercé une action si désastreuse dans le domaine de la construction, que sa suppression fut accueillie presque partout avec satisfaction. »

(1) Voir BIERMER, *op. cit.*, p. 23.

CHAPITRE V

L'IMPOT SUR L'ACCROISSEMENT DE LA FORTUNE

Cet impôt a été introduit en Allemagne par la loi du 3 juillet 1913 (1), en même temps que l'impôt sur la plus value des immeubles était réduit de la part revenant à l'Empire.

Nous avons vu en effet que la théorie de l'imposition selon les facultés ne permettait pas de justifier un impôt portant sur la seule plus value immobilière.

Dans la législation allemande celle-ci était considérée comme un gain fortuit. Du moment que l'on admettait le droit pour l'État d'établir un impôt sur les gains fortuits, il n'y avait pas de raison de restreindre son application aux plus values d'immeubles.

Mais nous avons aussi exposé que l'absence de travail justifiait difficilement une imposition spéciale, et qu'en tous cas la conception d'un gain acquis sans travail était si imprécise qu'elle ne pouvait passer dans le système fiscal sans risques d'injustice.

(1) Loi traduite dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, juillet 1913, p. 103.

On a été ainsi peu à peu conduit à l'idée d'un impôt sur l'accroissement de la fortune, quelle que soit la nature ou l'origine de celui-ci.

En fait, si l'impôt sur l'accroissement de la fortune a pu être considéré comme une généralisation de l'impôt sur la plus value immobilière, et comme une conséquence rigoureuse du principe de l'imposition suivant les facultés, il a été cependant beaucoup moins l'application d'une théorie financière que le résultat de circonstances politiques.

Le capital et le revenu se trouvant déjà taxés, le nouvel impôt fut surtout un expédient pour atteindre l'une des principales sources d'accroissement de la fortune : les successions.

Nous avons vu, que pour couvrir les dépenses extraordinaires résultant de l'augmentation des armements, il a été établi une contribution militaire (*Wehrbeitrag*) sur la fortune.

Pour subvenir aux dépenses permanentes, le gouvernement avait d'abord songé à élever les contributions matriculaires en laissant les États libres de se procurer les ressources nécessaires au moyen d'impôts sur la capital ou le revenu.

Ainsi l'autonomie financière des États se trouvait sauvegardée au moins en apparence et le principe que seuls ceux-ci ont le droit de lever des impôts directs était maintenu.

Le Reichstag, malgré l'opposition des conservateurs qui

redoutaient de voir une assemblée élue au suffrage universel voter des impôts directs, décida que l'impôt sur l'accroissement de la fortune serait un impôt d'Empire, perçu directement au profit du Trésor impérial.

§ 1. — NATURE DE L'IMPOT

Le *Besitzsteuer* est un impôt assis sur la plus value des fortunes. On considère comme accroissement de la fortune la différence entre la valeur nette de l'ensemble de la fortune imposable à la fin et au commencement de chaque période d'assiette. Cette période est de 3 ans. L'impôt est ensuite recouvré par tiers pendant les trois années suivantes.

La détermination de l'accroissement de la fortune aura lieu pour la première fois le 1^{er} avril 1917 pour l'accroissement correspondant à la période comprise entre le 1^{er} janvier 1914 et le 31 décembre 1916. La situation de fortune sera déterminée au 1^{er} janvier 1914 pour l'assiette de la contribution militaire.

Il suffira en somme « de refaire tous les 3 ans le cadastre des fortunes, établi pour la première fois à l'occasion de la contribution militaire extraordinaire » (1).

L'impôt a donc le caractère d'un impôt direct, annuel

(1) Voir « La contribution militaire extraordinaire de l'Empire Allemand et l'impôt sur la plus value des fortunes. » *Revue des sciences politiques*, décembre 1913, p. 305.

assis sur la plus value survenue pendant la période triennale précédente. Le contribuable qui a payé pendant trois ans son impôt est libéré et n'aura à verser de nouvelles sommes que si un nouvel accroissement de fortune est constaté pendant la période suivante. L'accroissement de la fortune est taxé, quelle que soit son origine; qu'il provienne de placements heureux, de plus values d'immeubles, de donations ou de successions.

§ 2. — OBJET DE L'IMPOT

Nous avons vu que l'objet de l'impôt c'est la différence entre la valeur de la fortune imposable à trois ans de distance. Comment est définie la fortune imposable?

On entend par fortune l'ensemble des biens meubles et immeubles, déduction faite des dettes. Elle comprend donc les biens fonciers et les droits immobiliers, les capitaux d'exploitation et ce que la loi appelle les capitaux divers. Elle entend par là, les créances en capital de toute nature, les actions et parts des sociétés, les comptes créditeurs, l'argent comptant, à l'exclusion des sommes provenant du revenu et destinées à subvenir aux dépenses courantes du contribuable pendant trois mois; enfin la valeur en capital de droits viagers ou temporaires.

Par contre ne sont pas compris dans la fortune, les versements faits par des caisses de pensions ou de retraite, les indemnités versées à titre de dédommagement pour

des blessures corporelles ayant diminué la capacité de travail, le mobilier et les ustensiles de ménage.

Les biens fonciers et les capitaux d'exploitation situés à l'étranger sont également exclus de la fortune imposable. On accorde la déduction du montant des dettes réelles et personnelles du contribuable, ainsi que le montant des charges (rentes, etc.) qui figurent à l'actif de leur bénéficiaire pour leur valeur en capital.

Les dettes ménagères et les dettes correspondant à des fractions non imposables de la fortune ne sont pas déductibles.

Afin d'éviter des fraudes, on additionne ensemble les fortunes des deux époux, à moins que ceux-ci ne vivent séparés d'une manière permanente.

Exemptions.

L'impôt n'est pas perçu lorsque l'accroissement ne dépasse pas la somme de 10.000 marks. Il y a également une exemption pour les petites fortunes : celles dont la valeur totale ne dépasse pas 20.000 marks ne sont pas soumises à l'impôt.

Pour celles dont la valeur est comprise entre 20.000 et 30.000 marks, l'accroissement imposable n'est taxé que pour la fraction qui dépasse le montant exempt d'impôt.

Ainsi une fortune passe de 10.000 à 25.000 marks ; l'impôt ne sera perçu que sur 5.000 marks.

Sujets de l'impôt.

Sont soumis à l'impôt :

1° Pour l'accroissement portant sur la totalité de leur fortune imposable : les ressortissants de l'Empire, à l'exception de ceux qui n'y possèdent plus de domicile et résident à l'étranger depuis 2 ans.

2° Pour l'accroissement des biens fonciers et des capitaux d'exploitation existant en Allemagne, toutes les personnes réelles sans distinction de nationalité ou de résidence.

§ 3. — TAUX DE L'IMPÔT

Le taux de l'impôt dépend à la fois de la quotité de l'accroissement et de la valeur globale de la fortune imposable. Il est fixé pour la totalité de la période de recouvrement qui est de trois années et immédiatement consécutive à la période d'assiette.

Le taux est le suivant :

Pour un accroissement ne dépassant pas 50.000 marks	0,75 %
— — de 50.000 à 100.000 —	0,90 %
— — de 100.000 à 300.000 —	1,05 %
— — de 300.000 à 500.000 —	1,20 %
— — de 500.000 à 1.000.000 —	1,35 %
— — excédant un million —	1,50 %

du montant de l'accroissement.

Il n'y a donc pas de système de progression par tranches comme dans l'impôt successoral français. Afin d'éviter les variations brusques de taux quand on passe d'une catégorie à l'autre « la différence entre l'impôt calculé suivant le taux légal et l'impôt calculé suivant le taux immédiatement inférieur, ne sera perçue que jusqu'à concurrence du

montant qui peut-être couvert par la moitié de la somme dépassant ladite limite » (art. 26).

Supposons par exemple un accroissement de fortune de 501.000 marks. Au taux légal l'impôt serait de $5.010 \times 1,35 = 6.763,50$. Au taux de la catégorie inférieure il serait $5.010 \times 1,20 = 6.012$. — La différence est donc de 751 mk. 50 absorbant presque tout l'excédent de la plus value. On ne percevra en réalité que $6.012 + 500 = 6.512$ marks.

Dans le cas où la fortune imposable est supérieure à 100.000 marks une surtaxe est établie.

Si la valeur globale de la fortune imposable d'un contribuable dépasse :

100.000 marks	le taux de l'impôt est relevé de.....	0,1 %
200.000	— — — 0,2 %	0,2 %
300.000	— — — 0,3 %	0,3 %
400.000	— — — 0,4 %	0,4 %
500.000	— — — 0,5 %	0,5 %
750.000	— — — 0,6 %	0,6 %
1.000.000	— — — 0,7 %	0,7 %
2.000.000	— — — 0,8 %	0,8 %
5.000.000	— — — 0,9 %	0,9 %
10.000.000	— — — 1 %	1 %

Si la fortune du contribuable ne dépasse pas 100.000 marks, il bénéficie d'un dégrèvement de 5 % du montant de l'impôt par enfant mineur en sus de deux.

Si l'héritier est un descendant mineur du *de cujus*, et n'a pas 21 ans au moment de l'héritage, et si la portion imposable ne dépasse pas 50.000 marks, il est fait application d'un dégrèvement calculé à raison de 5 % du montant de

l'impôt et par année restant à courir jusqu'à ce que le contribuable ait 21 ans, le dégrèvement total ne pouvant toutefois dépasser 50 % de l'impôt.

§ 4. — RÈGLES D'ASSIETTE

La règle générale c'est que l'on prend pour base la valeur marchande de chacun des éléments du patrimoine et que la fortune imposable est toujours exprimée en milliers de marks en négligeant les centaines.

Lorsqu'il s'agit de bien fonds le contribuable peut demander qu'au lieu de la valeur marchande on considère le montant des frais d'établissement prouvés. Ces frais comprennent les frais d'acquisition et les dépenses faites pour des constructions et des améliorations qui existent toujours, en déduisant la moins value résultant de l'usage.

Lorsqu'il s'agit d'acquisition résultant d'héritage on prend pour base le revenu capitalisé à un certain taux, mais le contribuable peut demander que la valeur marchande soit substituée au revenu capitalisé; et on appliquera d'office cette disposition quand le prix fixé sera inférieur de plus de 10 % à la valeur marchande au moment de l'acquisition. Des règles spéciales sont posées par l'évaluation en capital de droits non encore acquis et de revenus viagers ou d'une durée limitée. — Les biens dont l'acquisition est soumise à la réalisation d'une condition suspensive ne sont pas pris en considération; par contre

les biens acquis sous condition résolutoire devront être traités comme acquis sans condition.

Ces règles étant posées, comment aura lieu la constatation de la matière imposable ?

Tout contribuable dont la fortune a bénéficié d'un accroissement de plus de 10.000 marks depuis l'établissement de l'assiette de l'impôt sur la plus value des fortunes doit faire une déclaration. Y sont également tenues les personnes qui n'ont pas été soumises à la contribution militaire extraordinaire, ni à l'impôt sur la plus value et dont la fortune vient à dépasser 20.000 marks. Cette déclaration est obligatoire et son omission entraîne une surtaxe de 5 à 10 % du montant de l'impôt. Les agents de l'administration peuvent en outre exiger une déclaration de tout contribuable ; si celui-ci refuse de la présenter il est passible d'une amende de 500 marks.

Les déclarations doivent énoncer la totalité de la fortune imposable, divisée en ses divers éléments avec indication de la valeur de chacun d'eux ou si cela est impossible avec l'indication des faits réels qui permettent d'en estimer la valeur.

Pour permettre aux agents chargés de l'assiette de vérifier les déclarations, le contribuable est tenu « de mettre à leur disposition, pour leur permettre d'en prendre connaissance et de les contrôler, ses livres de commerce ou livres d'ordre, les contrats, les obligations, les quittances d'intérêts, comptes de banques ou d'autres établissements du même genre, ainsi que toutes autres écritures pouvant

offrir un intérêt au point de vue de l'établissement de l'assiette (art. 57). »

Les fonctionnaires ou agents de l'administration qui ont ainsi connaissance de la fortune d'un contribuable sont tenus au secret. « Les déclarations de fortune, dit la loi, seront conservées sous clef et ne devront être communiquées qu'aux agents tenus au secret sous la foi du serment. Pareils renseignements ne devront être communiqués à d'autres autorités que pour l'établissement de l'assiette et la perception d'impôts directs.

Les fonctionnaires, employés, membres non rétribués des administrations et experts qui divulguent sans autorisation les renseignements concernant la situation de fortune, les ressources ou les revenus d'un contribuable sont passibles de 1.500 marks d'amende ou de trois mois de prison au plus. »

Si, comme on le voit, des sanctions assez sévères sont édictées, pour garantir au contribuable le secret de ses affaires, d'autres non moins rigoureuses sont prononcées contre lui si l'on découvre que ses déclarations sont inexactes.

Le contribuable qui donne sciemment des indications fausses ou incomplètes est frappé d'une amende pouvant atteindre vingt fois le droit fraudé. Si les circonstances permettent de présumer la bonne foi, le contribuable peut n'avoir à payer qu'une amende administrative de 500 marks au plus. Si au contraire les indications inexactes ou incomplètes ont été données avec l'intention d'arriver à une

diminution de l'impôt et que la somme dont le Trésor a été ainsi fraudé n'est pas inférieure à 10 % du montant de l'impôt réellement dû ; ou lorsque le contribuable a déjà été condamné à l'amende pour fausse déclaration, il peut encourir une peine de six mois de prison, avec publication du jugement à ses frais.

Le recouvrement de l'impôt est fait pour le compte de l'Empire par les États particuliers qui reçoivent comme rémunération de leurs frais 10 %, la première fois et ensuite 5 % du produit brut de l'impôt.

Ce produit est évalué à 100 millions de marks, mais cette estimation est très approximative.

Il ne semble pas que l'application de cet impôt doive donner lieu, en Allemagne, à des difficultés bien considérables. Il ne s'agit, en somme, que tenir au courant les renseignements recueillis pour l'assiette de la contribution militaire extraordinaire.

Il est à noter que la Prusse possède déjà, depuis 1893, un impôt sur le capital (*Ergänzungsteuer*) et qu'il en est de même dans quelques autres États.

Le système fiscal en vigueur a habitué les contribuables à des déclarations et à une inquisition qui semblerait ailleurs intolérable ; et l'Administration a pu, depuis longtemps, rassembler des données qui faciliteront le contrôle de ces déclarations. Le taux de la taxe est peu élevé et les accroissements de fortune de moins de 10.000 marks ne sont pas taxés, de sorte qu'elle ne fait pas supporter une charge très lourde à l'épargne. Cet impôt a plutôt

été, comme nous l'avons dit, un expédient pour atteindre les successions en ligne directe, qui ne payaient aucune contribution. Elles seront maintenant frappées d'un droit variant entre 0,75 et 2,50 $\%$. Ce droit s'ajoutera aux impôts déjà perçu pour les successions en ligne collatérale. Il n'en reste pas moins vrai que les successions seront encore beaucoup moins lourdement taxées en Allemagne qu'en France ou en Angleterre.

L'impôt sur l'accroissement de la fortune, peut être, cependant, si ses taux sont élevés, un très mauvais impôt, car « il frappe d'une amende le père de famille prévoyant » et risque de décourager l'accumulation des capitaux.

TITRE III

L'impôt sur la plus value en France

Après avoir vu les diverses applications qui ont été faites à l'étranger de la taxe sur la plus value nous allons exposer l'état de la question en France.

Nous avons déjà étudié l'imposition des plus values résultant de travaux publics, c'est-à-dire l'application de la loi de 1807 et les réformes proposées à ce sujet.

Nous allons maintenant examiner les projets qui tendent à prélever au profit de l'Etat et des communes une part de la plus value non gagnée par le propriétaire, mais qui ne peut être considérée comme une conséquence directe de l'accomplissement d'un travail public.

Ces projets invoquent comme justification l'exemple donné par l'Allemagne et l'Angleterre en matière de taxation de plus value et se sont inspirés de la législation en vigueur dans ces pays que nous avons exposée dans les chapitres précédents.

Nous allons d'abord étudier la taxe sur la plus value immobilière à Paris où la valeur du sol a augmenté dans des proportions considérables. Nous verrons ensuite ce qu'il faut penser de l'impôt sur la plus value comme impôt d'Etat.

CHAPITRE I

LA TAXATION DES PLUS VALUES IMMOBILIÈRES A PARIS

§ 1. — JUSTIFICATION

C'est évidemment à Paris, que l'on a pu constater en France, au cours de ces dernières années, l'accroissement le plus notable de la valeur du sol.

Sans doute cet accroissement n'est pas toujours une conséquence directe de l'exécution de travaux publics, et c'est pourquoi la loi de 1807, même amendée de manière à la rendre applicable serait insuffisante pour le taxer, bien qu'il provienne souvent de causes qui sont une source de dépenses pour le budget de la ville.

Les travaux d'édilité, le perfectionnement des moyens de transport ont fréquemment apporté un bénéfice inespéré aux propriétaires d'immeubles ; et l'accroissement de la population, qui est une des causes de la plus value entraîne des dépenses d'enseignement, d'assistance qui grèvent les budgets municipaux.

C'est pourquoi le Préfet de la Seine dans le mémoire

portant création de ressources nouvelles pour le budget 1913 (1) dit « qu'il est équitable d'autoriser la Ville à rencontrer sous la forme de taxe sur la plus value une partie des dépenses que les causes génératrices de cette plus value ont créées. »

L'augmentation de valeur du sol a été, comme on le sait, très considérable à Paris. Sans remonter à plusieurs siècles en arrière, la comparaison du prix moyen des terrains dans chaque arrondissement en 1830 et en 1902 suffit à donner une idée assez nette de cette progression.

*Valeur en capital moyenne d'un mètre carré de terrain
de 1830 et en 1902*

	1830	1902		1830	1902
1 ^{er} Arrondissem ^t ...	80	1356	11 ^e Arrondissem ^t ...	5	288
2 ^e —	100	1196	12 ^e —	2	403
3 ^e —	50	590	13 ^e —	2	109
4 ^e —	15	504	14 ^e —	3	173
5 ^e —	10	398	15 ^e —	3	102
6 ^e —	10	261	16 ^e —	6	330
7 ^e —	15	240	17 ^e —	10	462
8 ^e —	30	525	18 ^e —	10	236
9 ^e —	40	488	19 ^e —	2	133
10 ^e —	20	287	20 ^e —	2	85

Les évaluations faites pour l'assiette de la taxe sur la

(1) Nous empruntons presque tous les renseignements qui suivent au mémoire du Préfet de la Seine du 21 octobre 1912 sur la création de ressources nouvelles pour le budget 1913. Ce mémoire vient d'être réimprimé et distribué en même temps que le mémoire sur le budget de 1914 qui propose à nouveau les taxes qui n'ont pas été adoptées en 1913.

valeur en capital des propriétés bâties et non bâties créée par la loi du 10 juillet 1902 permettent de suivre depuis cette époque les oscillations de cette valeur.

En 1902 la valeur des propriétés assujetties à la taxe sur la valeur en capital s'élevait à . . . 13.898 millions

La revision faite en 1910 a fixé cette
valeur à. 15.427 millions

Soit une plus value en capital de . . 1.529 millions

La valeur des constructions nouvelles, additions de constructions, etc., s'élevant à 980 millions, il en résulte que plus d'un demi milliard sont une plus value sociale provenant de la création de moyens de transport, ouverture de voies nouvelles, accroissement de la population, etc...

§ 2. — LA TAXE FONCIÈRE SUR LA VALEUR EN CAPITAL

Un moyen de faire participer la collectivité à cette plus value, c'est d'établir un impôt foncier sur la valeur en capital. Cette taxe a de plus l'avantage de pousser les propriétaires à se défaire de leurs terrains et à faciliter les constructions.

C'est là le but de l'*undeveloped land duty* et en partie également celui de l'impôt foncier sur la valeur courante établi dans certaines communes allemandes. C'est à cela que tendait aussi la taxe de 0,50 % sur la valeur vénale des terrains non bâtis autorisée par la loi du 30 décembre

1900 comme taxe de remplacement du droit d'octroi sur les boissons. Cette taxe avait donc le même objet que l'*undeveloped land duty*, mais elle était beaucoup plus lourde puisque son taux était de 5 pour 1.000 au lieu de 2 pour 1.000.

De plus, il n'existe à Paris que relativement peu de terrains que leurs propriétaires conservent non bâtis avec l'intention de bénéficier d'une plus value. Au contraire les espaces libres y sont trop rares et la densité de la population y est plus élevée que dans aucune autre capitale.

On avait donc reproché à cette taxe, dit M. Elie Decros, rapporteur au Sénat de la loi du 10 juillet 1902, « de frapper les parcs et jardins qui sont la parure de Paris, de pousser les propriétaires à les supprimer et de priver par suite les Parisiens d'air et de lumière. » Enfin le rendement prévu au budget pour 4 millions et demi n'avait été en réalité que d'environ 2 millions et demi.

Cette taxe fut donc supprimée et remplacée en 1902 par une taxe de 0,10 % portant également sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties. Il en résultait donc un dégrèvement considérable pour la propriété non bâtie: mais par contre l'impôt était étendu aux propriétés bâties. Il ne rappelle donc plus l'*undeveloped land duty*, mais plutôt l'impôt foncier allemand sur la valeur courante, mais avec un taux inférieur (1 pour 1.000 au lieu de 3 pour 1.000) car la propriété supporte déjà à Paris des contributions calculées sur la valeur locative. La taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties

autorisée par la loi du 10 juillet 1902 porte sur toutes les propriétés sauf celles qui appartiennent à la ville de Paris, au département de la Seine et à l'Assistance publique. Son rendement qui était d'à peu près 14 millions en 1913 s'est élevé à environ 15 millions et demi à la suite de l'évaluation de 1910.

§ 3. — AVANTAGES DE LA TAXE DIRECTE SUR LA PLUS VALUE

L'impôt sur la plus value proposé par le préfet de la Seine serait une sorte de complément à cette taxe. Selon le projet présenté au Conseil municipal, la taxe sur les plus values immobilières serait un impôt direct, perçu annuellement et assis sur l'accroissement de valeur survenu entre deux évaluations décennales.

Ce ne serait donc pas une imitation des impôts établis à l'étranger, exigibles seulement lors d'un transfert de propriété.

Le projet de M. Delanney se rapproche beaucoup de la conception développée en Allemagne par M. Weissenborn et dont nous avons exposé les avantages (1). On se souvient que la création d'une taxe directe sur la plus value y était envisagée sous la forme d'un supplément à l'impôt foncier sur la valeur courante et que cette taxe portait sur l'augmentation de valeur survenue au cours des trois années précédentes. A Paris, la période d'assiette au lieu

(1) Voir *suprà*, tit. II, chap. IV, sect. III.

d'être de trois ans comme en Allemagne (1) serait de dix ans. Mais dans les deux propositions on admet qu'une fois l'impôt payé pendant une période de temps égale à la période d'assiette le contribuable est désormais libéré et jouit seul de la plus value.

Au contraire, dans le système préconisé par la commission de la ville de New-York la taxe continue d'être perçue tous les ans tant que la plus value subsiste.

Nous avons déjà bien exposé que la taxe directe sur la plus value nous semblait devoir être préférée au point de vue des principes et de l'application à la taxe indirecte.

Si nous envisageons la nature de ces deux taxes nous voyons que la première peut être considérée comme un supplément à l'impôt foncier et qu'elle garde un caractère réel, alors que la seconde est un impôt de mutation qui porte sur un gain personnel au vendeur.

Or il est certain que la taxe réelle, qui est un accessoire à l'impôt foncier est tout à fait conforme à la nature de l'imposition locale, et cadre bien avec le genre de dépenses effectuées par les communes.

De plus, au point de vue de l'application, la taxe directe soulève peu de difficultés ; il suffit de constater le fait matériel de l'augmentation de valeur. Au contraire, l'impôt indirect exige la détermination précise du fait juridique qui donne naissance à l'impôt.

(1) Cette période de trois ans a été également admise par la loi sur l'accroissement de la fortune.

La constatation de la plus value ne sera pas une tâche très ardue puisqu'elle sera déterminée au moyen des revisions décennales de la valeur en capital des propriétés, et celles-ci n'ont pas entraîné à Paris de bien grandes difficultés puisqu'en 1910, sur 90.000 évaluations il n'y eu que 1.100 réclamations.

La taxe directe, perçue annuellement à un taux toujours inférieur au revenu de la plus value sera peut-être moins gênante pour le contribuable qu'une taxe exigible en une fois et qui viendrait s'ajouter à des impôts de mutation déjà très élevés.

Son rendement sera plus fort, puisqu'elle atteindra également toutes les propriétés au lieu d'en frapper quelques unes de manière brutale au hasard des mutations.

Le produit de la taxe directe sera également plus régulier puisqu'il restera à peu près constant pendant la période qui sépare deux revisions décennales, tandis que l'impôt indirect dépend du nombre et de l'importance des transactions effectuées pendant l'année.

Enfin une dernière raison a déterminé le préfet de la Seine à adopter la forme directe c'est que des impôts de mutation sur la plus value sont projetés au profit de l'Etat et que par conséquent une taxe municipale portant sur le même objet n'a chance d'être autorisée par le Parlement que si son caractère la différencie nettement de l'impôt d'Etat.

§ 4. — PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE M. DELANNEY

Nous allons maintenant analyser les principales dispositions du projet présenté au Conseil municipal. La matière imposable, c'est l'accroissement de valeur en capital survenu entre deux évaluations décennales, tel qu'il résulte de la comparaison entre ces deux évaluations.

Comme c'est la plus value non gagnée qui doit être seule taxée, on déduit toutes les dépenses effectuées pour l'amélioration de l'immeuble et qui ne rentrent pas dans les dépenses d'entretien courant. Par contre on ajoute les indemnités exceptionnelles payées au propriétaire pendant la période considérée (indemnité payée par une compagnie d'assurance à la suite d'un incendie par exemple) s'il n'en a pas été fait emploi, au profit de l'immeuble (Cf. art. 23 loi allemande du 14 février 1911).

L'article 5 est également inspiré de l'article 22 de la loi allemande de 1911 ; il prévoit que si le revenu net de l'immeuble est inférieur à 3 %, il sera déduit de la plus value imposable une somme égale à la différence entre ce revenu et le revenu calculé à 3 %, multipliée par le nombre d'années comprises dans la période considérée.

Cette disposition, favorable aux propriétaires de jardins et de terrains, a pour but d'éviter la disparition des espaces libres. Souvent la plus value ne fait que compenser la perte d'intérêts et si ceux-ci n'étaient pas déduits, les pro-

priétaires d'immeubles improductifs seraient injustement taxés.

C'est également pour sauvegarder les espaces libres que les cours ou jardins attenant à une propriété bâtie et dont la superficie est supérieure à celle des bâtiments font l'objet d'une évaluation distincte, afin qu'on puisse leur appliquer la disposition précédente, en ce qui concerne la déduction d'intérêts.

L'article 8 du projet est tout à fait original, il cherche à répondre à l'objection souvent présentée : si la société taxe les plus values elle doit compenser les moins values.

Nous avons déjà montré que l'impôt direct permet plus facilement que l'impôt indirect de tenir compte des moins values.

Le Préfet de la Seine propose que lorsqu'il ressortira de la comparaison des évaluations une moins value de plus de 10 %, on accorde au propriétaire une réduction sur la taxe sur la valeur en capital. Le montant de cette réduction serait calculé à raison de 1 % du montant de la moins value dépassant 10 % de la valeur en capital.

Supposons par exemple un immeuble de 1 million qui aurait subi une moins value de 150.000 francs. La taxe sur la valeur en capital sera diminuée de 1 % sur 50.000 francs soit de 500 francs ; c'est-à-dire que le propriétaire au lieu de payer 850 francs de taxe ne payera que 350 francs. La réduction ne pourra d'ailleurs en aucun cas dépasser le montant de la taxe sur la valeur en capital.

Il est en effet impossible de restituer l'argent au contri-

buable ; on n'a jamais songé à rembourser à un commerçant qui se trouve une année en perte une partie de l'impôt, qu'il avait payé sur ses bénéfices des années précédentes.

Une autre objection adressée souvent à l'impôt direct sur la plus value, c'est que l'augmentation de valeur déterminée lors d'une évaluation décennale a pu disparaître lorsque l'impôt devient exigible. C'est pourquoi l'on prévoit que si la plus value diminue de plus de 50 % il sera accordé une réduction proportionnelle de l'impôt.

« Il n'a pas paru, dit l'exposé des motifs, qu'il y avait lieu d'accorder une réduction de taxe pour les réductions moins importante, car même si la plus value se trouve réduite à 50 % elle produira encore, dans la majeure partie des cas, un revenu supérieur, au montant de la taxe dont la plus value totale était frappée. »

Le taux de l'impôt est en effet fixé à 2 % pour une plus value inférieure à 20 % de la valeur qui sert de base de comparaison, de 2,50 % pour une plus value de 20 % à 50 %, de 3 % pour une plus value supérieure à 50 %.

Il sera perçu pendant chacune des années à courir depuis la confection du premier rôle jusqu'à la revision décennale suivante.

Comme il s'écoule dix ans entre deux évaluations la somme totale perçue à titre d'impôt variera entre 20 et 30 % de la plus value. On peut trouver que peut-être ces taux sont un peu élevés au moins en ce qui concerne les plus values relativement faibles, inférieures à 10 % par

exemple, pour lesquelles il y aurait lieu, semble-t-il, de prévoir un taux plus bas.

Une question assez délicate est celle des mesures transitoires. Si l'on ne veut frapper que les plus values survenues depuis la mise en application de la loi, celles-ci ne pouvant être déterminées que lors de l'évaluation de 1920 la perception ne pourrait commencer qu'à partir de cette date.

S'inspirant de la solution adoptée en Allemagne par la loi de 1911 qui se référait à la valeur des immeubles au 1^{er} janvier 1885 le Préfet de la Seine proposait l'introduction immédiate de la taxe qui serait assise sur la plus value survenue entre 1902 et 1910.

Toutefois, si un immeuble avait changé de mains depuis 1902 on considérerait comme base de la plus value la valeur de l'immeuble à la dernière mutation antérieure à la mise en vigueur de la loi. En effet dans ce cas la plus value que l'immeuble a pu acquérir depuis 1902 aura été un bénéfice pour le propriétaire précédent et non pour le propriétaire actuel qui en aura tenu compte dans son prix d'achat.

Le rendement de l'impôt était évalué à la somme de 7 millions en 1913 en supposant que le quart des immeubles échapperait à la taxe nouvelle, leur dernière aliénation étant de date trop récente pour qu'ils aient pu bénéficier depuis cette époque d'une notable augmentation de valeur.

Le produit serait donc assez élevé, comparable à celui

de l'*increment value duty* anglais, et bien plus considérable que celui des taxes indirectes établies sur la plus value dans les grandes villes allemandes.

La taxe sur la plus value immobilière proposée par le Préfet de la Seine pour équilibrer le budget de 1913 fut écartée par le Rapporteur Général comme les autres taxes demandées par l'Administration. Présentée à nouveau comme ressource pour le budget 1914, elle n'a pas été non plus adoptée bien que le Conseil Municipal paraisse acquis à l'institution de cette taxe (1).

Mais l'Assemblée craint que la forme directe de l'impôt ne favorise son incidence sur les loyers. En ce moment le nombre des constructions nouvelles s'accroît plus vite que la population.

Il se pourrait donc si ces symptômes favorables se précisent et si la crise des loyers s'atténue, que le Conseil Municipal se rallie à la taxe proposée par le préfet. M. Dausset dans son rapport sur le budget 1914 conclut en disant qu'il faut garder la question à l'étude et négocier avec l'État.

(1) Voyez le *Temps*, 1^{er} janvier 1914, « Courrier immobilier. »

CHAPITRE II

LES PROJETS D'IMPOTS D'ÉTAT SUR LA PLUS VALUE

§ 1. — LA TAXE SUR LA PLUS VALUE CONSIDÉRÉE COMME MOYEN DE MIEUX RÉPARTIR LES DROITS SUR LES MUTATIONS D'IMMEUBLES

L'impôt sur la plus value a été considéré en France comme un moyen pour l'Etat de réaliser, sans perte pour le Trésor, une diminution des droits sur les transmissions d'immeubles à titre onéreux. On sait que ces droits s'élèvent aux taux manifestement excessif de 7 %, beaucoup plus élevé que celui des impôts similaires établis à l'étranger. « Ce taux élevé, disait le Ministre des Finances en 1911, constitue un obstacle sérieux à la circulation des biens immobiliers et il serait extrêmement désirable au point de vue économique qu'on put le ramener à un chiffre plus modéré » (1).

Mais ce droit rapporte plus de 160 millions, et chaque diminution de 1 % du tarif actuel réduirait le produit d'environ 22 millions (2).

(1) Voir rapport de M. BOURÉLY sur le Budget du Ministère des Finances. Doc. Parl., 12 juillet 1911, n° 1231, p. 1068.

(2) Rappelons que le produit de l'impôt sur les mutations immo-

Pour compenser la perte qui résulterait de la modération du droit actuel le ministre avait l'intention d'établir un impôt sur la plus value immobilière et demandait un crédit pour faire une enquête sur le rendement probable de cette nouvelle taxe.

Ce crédit inscrit pour la somme de 10.000 francs au chapitre 89 *bis* : Travaux statistiques en vue d'arriver à une meilleure répartition des taxes sur les mutations immobilières; fut voté par la Chambre dans la séance du 16 novembre 1911 (1).

Le rapporteur du budget des Finances au Sénat, M. de Saint-Germain, proposa la suppression de ce crédit, estimant que l'Administration pouvait mener à bien son enquête avec ses moyens actuels, qu'un crédit aussi modique serait impuissant à augmenter (2).

Mais le crédit fut rétabli dans la séance du 1^{er} février 1912 (3) sur l'intervention de M. Lintilhac, qui exposa l'intérêt qu'il y aurait à abaisser les taxes de mutation sur les biens immobiliers, et à les répartir de manière plus équitable au moyen d'un impôt sur la plus value.

Dans le projet de budget pour l'exercice 1913, un crédit est ouvert pour mémoire au chapitre 90 *bis* : Travaux sta-

bilères de $\frac{2}{3}$ % produit en Allemagne 39 millions de marks. Un droit de 1 % en Allemagne est donc trois fois plus productif qu'en France. Cela prouve qu'en France beaucoup de mutations sont rendues impossibles par le taux élevé de l'impôt.

(1) Chambre, débats 1911, p. 3086.

(2) Sénat, Doc. Parl., 1912, n° 15, p. 155.

(3) Sénat, Débats 1912, p. 76.

tistiques en vue d'arriver à une meilleure répartition des taxes sur les mutations immobilières.

M. Bourély expose, dans son rapport sur le budget du Ministère des finances (1), la méthode employée par l'Administration de l'Enregistrement pour se rendre compte du rendement possible de la taxe. La modicité du crédit l'oblige à procéder par épreuves, c'est-à-dire à limiter son enquête à quelques points du territoire convenablement choisis pour dégager une moyenne applicable à la France entière. Comme la plus value est surtout notable pour des terrains agricoles vendus comme emplacements à bâtir, ou dans certains quartiers urbains, l'Administration compare les résultats de l'évaluation des propriétés bâties faite en 1910 avec ceux de l'évaluation de 1900.

Le crédit ouvert pour mémoire fut voté sans discussion et figure dans le budget de 1913.

De même dans le budget de 1914 il y a encore au chapitre 93 *bis* un crédit ouvert pour mémoire pour Travaux statistiques en vue d'arriver à une meilleure répartition des taxes sur les mutations immobilières.

Que doit-on penser de l'établissement d'un impôt sur la plus value, servant à mieux répartir les taxes sur les mutations immobilières. Il peut paraître séduisant d'introduire un élément personnel dans les taxes de mutation, de tenir compte du bénéfice réalisé par l'opération, au lieu de frapper brutalement toute la valeur transmise, que le vendeur soit en gain ou perte.

(1) Ch., Doc. Parl., 30 mars 1913, n° 1867, p. 657.

Mais un impôt sur les plus values ne semble justifié que si l'accroissement de valeur est un fait assez général et que les moins values sont passagères ou peu importantes. Si cela peut être le cas dans certaines villes, il n'en est pas de même si l'on considère l'ensemble du territoire français.

M. Pierre Leroy-Beaulieu faisait remarquer avec raison (1) qu'« en France la population est stagnante; les plus values sont essentiellement fluctuantes et locales; une plus value dans un endroit se compense par une moins value dans un autre; une plus value dans une période déterminée se trouve contrebalancée par une moins value correspondante à une période suivante, parce que le fait essentiel de la plus value suivie et durable, c'est-à-dire l'augmentation de la population fait complètement défaut. »

En abaissant de 7 à 5 % le taux des droits de mutation à titre onéreux sur les biens immobiliers la perte serait pour le fisc d'environ 45 millions. On peut assurer que jamais en France une taxe sur la plus value ne rapporterait une pareille somme. En Allemagne en effet où l'impôt d'Empire sur la plus value a été considéré comme un impôt de mutation, son produit devait permettre d'abaisser de 2/3 % à 1/3 % le droit sur la transmission à titre onéreux des immeubles (2). Or si l'impôt sur la plus value avait été maintenu au profit de l'Empire, il

(1) Chambre, Débats Parl., Séance 16 novembre 1911, p. 3086.

(2) En vertu du paragraphe 90 de la loi du 15 juillet 1909, voir *suprà*, p. 103.

aurait à peine suffi à réaliser ce dégrèvement ; il ne rapportait en effet que 18 millions de marks, alors que l'impôt sur les mutations fournit 39 millions. Sans doute l'Empire ne touchait que la moitié du produit total de l'impôt qui atteignait environ 45 millions de francs.

Mais on ne saurait espérer un rendement aussi élevé en France, d'abord parce que les plus values y sont moins générales qu'en Allemagne, à cause de l'état stationnaire de la population, et aussi parce que les transactions immobilières y sont notablement moins nombreuses.

Il semble donc que l'impôt sur la plus value immobilière ne rapporterait qu'une somme insuffisante pour compenser la perte qu'amènerait un abaissement notable des droits de mutation et que les inconvénients résultant de ses difficultés d'application seraient beaucoup plus considérables que les avantages à attendre d'un dégrèvement insignifiant.

§ 2. — PROPOSITION DE M. AJAM

Cependant M. Ajam a déposé dans le courant de 1912 une proposition de loi ayant pour objet la création d'un impôt sur la plus value sociale (1).

Cet impôt n'est pas considéré comme un moyen de diminuer les droits de mutation, mais simplement

(1) Doc. Parl., Chambre, Séance 10 juin 1912, Annexe n° 1971, p. 1301.

« comme une soixante quatorzième manière non prévue par Panurge de se procurer de l'argent. »

Mais l'auteur semble se faire quelques illusions sur le rendement possible de sa taxe.

Pour la justifier il invoque la tendance de tous les peuples à demander aux classes aisées un compte sévère de leur patrimoine et dit que la richesse privée dont l'origine n'est pas moralement justifiée attire nécessairement l'attention du législateur en quête d'impôts nouveaux.

M. Ajam donne comme exemple de plus values non gagnées les boutiques de la rue de la Paix et les immeubles de la place Vendôme dont la valeur locative a passé de 2.200.000 francs en 1900 à 3.400.000 en 1910. Il rappelle que la législation française en vigueur, telle qu'elle résulte des lois de 1807 et de 1841 est en fait « rarement utilisable contre l'exproprié et jamais contre les propriétaires voisins non touchés. »

Après avoir résumé les lois récentes intervenues en Angleterre et en Allemagne l'auteur de la proposition dit « que dans une démocratie l'énorme plus value produite par le travail collectif ou simplement par le pullulement de la population urbaine appelle l'attention de l'Etat. Ce n'est pas faire de la démagogie que de réclamer une petite part au profit du public dans ce qui est un gain provoqué par l'effort public. »

L'honorable député semble s'exagérer un peu l'importance de ces plus values, et le pullulement de la population urbaine se réduit en France à un accroissement assez

modéré de la population dans quelques villes. Les justifications qu'il présente s'appliqueraient plutôt à une taxe municipale, et il ne donne dans son exposé des motifs que des exemples de plus values parisiennes.

On ne peut contester que l'Etat doit imposer les citoyens en raison de leurs facultés, or la plus value dont bénéficient leurs immeubles n'en est pas une mesure. Malgré son titre d'impôt sur la plus value sociale, la taxe proposée par M. Ajam porte seulement sur les plus values des immeubles, car elle est copiée sur la taxe allemande établie par la loi du 14 février 1911.

Mais il est un peu exagéré de parler de l'aisance avec laquelle celle-ci a fonctionné. Cependant la proposition de M. Ajam reproduit le texte allemand en l'abrégeant considérablement, puisqu'elle ne comprend que 20 articles au lieu de 72.

Là où la loi allemande consacre 6 articles (art. 2 à 8) à déterminer le fait générateur de l'impôt et qu'elle cherche à taxer les faits juridiques, qui sans transfert de propriété permettent à un tiers d'exercer sur un immeuble les droits d'un propriétaire, la proposition française se borne à déclarer que l'impôt est perçu lors de toute mutation de propriété volontaire ou forcée, entre vifs et à titre onéreux. Rien n'est prévu par exemple pour éviter l'évasion qui se traduirait par l'apport d'immeubles à des sociétés.

La plus value est définie, comme dans le texte allemand, la différence entre le prix de vente et le prix d'achat. Au prix d'acquisition sont *ajoutés* les frais de construction ;

les frais de mutation et la différence entre le revenu effectif et le revenu calculé à 3 % sont déduits du prix de vente. Le tarif varie entre 10 et 30 % de la plus value, sans modération pour les longues possessions.

Le soin est laissé à un règlement d'administration publique de déterminer les conditions dans lesquelles les notaires, conservateurs des hypothèques et greffiers devront communiquer les pièces destinées à permettre de fixer le chiffre de la plus value.

Le produit serait réparti à raison de 60 % pour l'État et 40 % pour la commune.

Le rendement d'un impôt établi sur de telles bases serait vraisemblablement dérisoire.

L'administration se trouverait aux prises avec les mêmes difficultés qu'en Allemagne et le produit de la taxe serait plus faible. Nous avons déjà noté qu'en France les transactions immobilières étaient beaucoup moins nombreuses que dans les pays voisins en partie à cause de l'énorme droit de mutation de 7 % et le nouvel impôt viendrait encore l'accroître.

Il ne semble donc pas que la proposition de M. Ajam puisse être recommandée, ni au point de vue fiscal ni au point de vue économique.

§ 3. — PROPOSITION PAR M. JAVAL D'UNE TAXE SUR L'ENRICHISSEMENT

La proposition tendant à établir une taxe sur l'enri-

chissement, déposée par M. Jean Javal le 9 juin 1910, est tout à fait originale et ne s'inspire d'aucune législation étrangère. Elle a fait l'objet, au nom de la commission de législation fiscale, d'un rapport par M. Javal lui-même (1).

La matière imposable serait l'enrichissement, c'est-à-dire l'accroissement de la fortune, quelle qu'en soit la cause. Mais l'idée tout à fait neuve c'est que le recouvrement de l'impôt ne serait pas assuré par des déclarations, accompagnées de mesures plus ou moins inquisitoires comme en Allemagne, mais par le contrôle des successions qui serait renforcé.

Au point de vue du choix de la matière imposable, M. Javal établit avec une parfaite logique que l'impôt doit être personnel pour être réparti entre les citoyens en raison de leurs facultés. Il est certain que l'enrichissement, c'est-à-dire l'augmentation nette du capital révèle la capacité contributive du contribuable. La plus value, au contraire, et notamment la plus value immobilière, seule frappée jusqu'ici d'un impôt spécial n'est qu'une source d'enrichissement. « Au point de vue de l'équitable répartition, il nous faut constater, dit l'honorable rapporteur, que l'impôt sur la plus value réelle est un système empirique et défectueux, puisque ce système conduit fatalement, dans certains cas, à prélever un tribut sur des

(1) Voir Chambre, Doc. Parl., Séance 9 juillet 1912, Annexe n° 2146, p. 1687.

contribuables, qui, bien qu'ayant bénéficié de certaines plus values, se trouvent finalement en déficit pour avoir supporté des charges, des moins values ou des pertes supérieures à l'augmentation partielle et taxée de leur actif. »

Cet argument est décisif contre l'imposition des plus values immobilières et même de tous les gains fortuits pris isolément. Les plus values immobilières, pas plus que les autres gains fortuits, ne sont en effet un indice de capacités contributives.

L'impôt sur la plus value des immeubles ne pouvant être justifié comme une application à la théorie de la taxation suivant les facultés n'est donc admissible que comme un impôt réel portant sur la plus value qui est la conséquence de dépenses publiques, c'est-à-dire comme un impôt fondé sur la théorie de l'intérêt. Nous avons vu que c'est sous cette forme qu'il avait été établi par la loi de 1807 et que les contributions spéciales anglaises et allemandes reposent sur la même idée.

Si au contraire l'impôt n'apparaît pas comme le prix d'avantages particuliers procurés au contribuable on est amené forcément à la taxe personnelle sur l'enrichissement global.

En effet si l'on taxe la plus value immobilière comme un gain fortuit qui révèle des facultés contributives, quelle raison peut-on donner de ne pas frapper les plus values mobilières ?

M. Javal reconnaît lui-même qu'une pareille taxe établie

uniquement sur le marché français risquerait de ruiner ce marché.

Les tableaux, les tapisseries, les bijoux sont quelquefois l'objet d'une hausse fantastique en un temps relativement court, mais il est évident qu'une taxe portant sur la plus value des objets d'art risquerait de les faire émigrer à l'étranger et de diminuer le patrimoine artistique de la France.

On ne peut songer en réalité à établir des taxes sur la plus value des différents biens, d'ailleurs la même personne qui bénéficie de la plus value de ses immeubles peut souffrir de la baisse de ses valeurs mobilières. La taxe sur l'enrichissement global est la conséquence logique de la théorie de l'imposition suivant les facultés.

Cette taxe permettrait d'atteindre les donations manuelles et les gains du jeu qui n'ont pas été absorbés par les pertes.

La taxe sur l'enrichissement global, si elle permet de prélever une dîme sur des gains, qui à raison de leur caractère extraordinaire échappent aux autres impôts et notamment à l'impôt sur le revenu a le gros inconvénient de frapper aussi le produit du travail non dépensé et de décourager l'épargne.

Pour éviter ce fâcheux résultat le législateur allemand édicte l'exemption totale des accroissements de fortune inférieurs à 10.000 marks en trois ans. M. Javal essaye de même en rendant sa taxe progressive avec un faible taux à la base de ménager l'enrichissement par le travail.

Le trait le plus curieux du projet, c'est la déclaration facultative. A dater de la promulgation de la loi, toutes les personnes de nationalité française seraient invitées à déclarer leur fortune, sous la seule sanction que si elles ne le faisaient pas elles seraient réputées de ne posséder que 10.000 francs au jour de la mise en vigueur de la loi.

La déclaration pourrait être renouvelée à des époques quelconques, lorsqu'un enrichissement se serait produit. Une taxe serait alors perçue sur la différence entre le montant de la déclaration et celui de la déclaration immédiatement antérieure.

Ces déclarations facultatives de la part du contribuable ne seraient l'objet d'aucun contrôle. Mais au décès la taxe serait recouvrée au double droit sur la différence entre l'actif net de la succession et la dernière déclaration du *de cuius*. Si celui-ci n'avait fait aucune déclaration pendant sa vie, le montant légal de l'enrichissement serait le montant de l'actif de la succession diminué de 10.000 francs.

L'impôt est établi avec un taux progressif; il prélèverait 1/2 % sur les enrichissements inférieurs à 10.000 fr. et 10 % sur la portion de l'enrichissement excédant 625.000 francs. On exempterait la part de l'enrichissement provenant de successions ou de donations authentiques qui sont déjà l'objet de taxes très élevées.

Cela distingue profondément la proposition de M. Javal de l'impôt allemand sur l'accroissement de la fortune qui a précisément pour but d'atteindre les héritages. De plus, dans la législation allemande, les déclarations sont pério-

diques et obligatoires, alors que, dans le système que nous exposons en ce moment, elles sont faites à des époques quelconques au gré du contribuable.

Le taux de l'impôt est d'ailleurs complètement indépendant de l'espace de temps qui s'est écoulé entre deux déclarations. Quelqu'un qui déclarerait un enrichissement de 100.000 francs en un an payerait 950 francs. Un contribuable qui économiserait 10.000 francs par an, s'il faisait sa déclaration tous les ans, devrait verser 50 francs chaque fois. S'il attendait dix ans que son enrichissement ait atteint 100.000 francs pour le déclarer, la taxe à payer serait de 950 francs.

Il faut en effet accorder une réduction aux contribuables qui font de fréquentes déclarations, car ils payent en quelque sorte par anticipation et sont exposés à être taxés plusieurs fois pour le même enrichissement si leur fortune subit des fluctuations. C'est pourquoi beaucoup de contribuables n'auraient pas intérêt à déclarer leur fortune tous les ans, et même en cas d'enrichissement relativement peu important, pourraient sans inconvénient laisser la taxe à la charge de leurs héritiers. Ainsi les héritiers d'un contribuable dont l'enrichissement non déclaré atteindrait 100.000 francs devraient payer 1.900 francs, ce qui dans la plupart des cas ne serait pas une majoration trop considérable des droits de succession.

Une manière d'éluder l'impôt consisterait à déclarer au moment de la promulgation de la loi une fortune supérieure à sa fortune réelle. Afin d'empêcher cette fraude le

projet prévoit que les chiffres déclarés pourraient être invoqués par les administrations fiscales pour le contrôle des déclarations en matière d'impôt sur le revenu et de succession.

Tel est ce projet extrêmement logique et original, qui semble avoir été établi plutôt pour faciliter l'application d'impôts sur le revenu ou sur le capital que pour sa productivité propre, qui serait vraisemblablement assez faible.

Le but de l'impôt est en effet d'obliger les contribuables riches à faire une déclaration de leur fortune au moment de la mise en vigueur de la loi, sous peine de confiscation partielle de leur succession (1). Si pour éviter ce fait le contribuable faisait une déclaration tardive, il aurait à payer des droits très élevés puisque tous les biens à l'exception de 10.000 francs seraient considérés comme enrichissement. Ainsi les redevables auraient intérêt à déclarer à peu près exactement leur fortune au moment de la promulgation de la loi, et l'assiette de l'impôt sur le capital ou sur le revenu en serait grandement facilitée.

Par contre une semblable taxe présenterait des inconvénients très considérables. D'abord, des mesures draconiennes seraient nécessaires pour le contrôle des successions. De plus les contribuables qui n'auraient pas fait de

(1) En effet les héritiers d'un contribuable possédant 10 millions et n'ayant rien déclaré de son vivant auraient à payer environ 2 millions d'impôt en outre des droits de successions ordinaires. La succession pourrait donc être absorbée à moitié par les impôts.

déclaration, sachant qu'après leur mort le fisc s'emparerait de la plus grande partie de leurs biens, préféreraient dissiper leur fortune de leur vivant, ce qui amènerait une diminution de la richesse acquise.

L'accumulation des capitaux serait considérablement entravée par la taxe que l'on propose. Sans doute les enrichissements peu considérables n'étant l'objet que de taxes assez modiques l'épargne serait ménagée, mais on pourrait craindre que pour accroître le rendement de l'impôt les taux n'en soient un jour relevés et cette menace suffirait à décourager l'épargne.

Les travailleurs qui « thésaurisent » ne semblent pas d'ailleurs exciter la sympathie de l'auteur du projet. « L'impôt sur le revenu, dit-il en effet dans son rapport, a le tort de frapper le revenu du travailleur qui ne thésaurise pas, de prélever une dime sur celui qui sert son pays par sa production et par la libéralité avec laquelle il rend à la communauté l'argent que lui valurent son effort et son talent. »

A lire ce passage il semblerait que seul celui qui dépense entièrement son revenu mérite d'être encouragé et que l'épargnant est nuisible à la Société. L'accumulation des capitaux est cependant un facteur nécessaire de la hausse des salaires et nul ne peut contester qu'elle ne soit un élément favorable à la prospérité économique d'une nation et même à son indépendance politique.

CONCLUSION

Une première remarque s'impose, c'est le faible rendement au point de vue financier des taxes sur les plus values immobilières actuellement existantes.

En Angleterre le mécompte a été considérable : les chiffres prévus n'ont pas été atteints et l'impôt a moins rapporté en 1912 que la première année (1) ; en Allemagne le produit de la taxe d'Empire établie par la loi du 14 février 1911 aurait été insuffisante pour permettre la réduction de $1/3\%$ du droit sur les mutations d'immeubles.

Malgré un produit aussi faible et aussi irrégulier, l'impôt sur les plus values n'a pas le mérite de la simplicité ni de l'économie dans les frais de perception. En Angleterre, une évaluation extrêmement coûteuse a été

(1) Évaluation pour la première année 675.000 livres, chiffre obtenu 520.000 ; évaluation pour l'année 1912-1913, 545.000, chiffre obtenu 455.000 ; évaluation pour l'année 1913-1914, 750.000 livres. Mais du 1^{er} avril au 20 décembre 1913, c'est-à-dire pendant près de 9 mois les nouvelles taxes foncières n'ont produit que 285.000 livres. *Times*, 24 décembre 1913.

nécessaire, dont le prix est supérieur au rendement de l'impôt pendant plusieurs années. Nous avons vu la complexité de la loi allemande de 1914. Des déclarations vexatoires, des calculs minutieux, des procès sans nombre ont été la conséquence de son application.

Il ne semble donc pas qu'au point de vue financier les taxes sur les plus values possèdent les qualités que l'on s'accorde à juger nécessaires à un bon impôt. Leur productivité est faible et il serait difficile de l'augmenter, les frais d'assiette et de perception sont considérables ; la législation anglaise ne respecte pas mieux la règle de certitude puisqu'elle laisse une très grande place à l'arbitraire des Commissaires des Revenus intérieurs.

En Allemagne les procédés que l'on emploie pour la détermination de la matière imposable sont tellement compliqués, qu'il est difficile au contribuable de prévoir la somme qu'il aura à payer.

Enfin l'impôt sur la plus value peut-il être considéré comme équitablement réparti ? On sait que pour résoudre le problème de la répartition uniforme de la charge des impôts on a posé deux principes : le principe de l'imposition suivant l'intérêt et le principe de l'imposition d'après les capacités contributives (1).

Or nous avons vu que les taxes d'État sur la plus value des immeubles ne pouvaient être justifiées ni par l'un, ni par l'autre de ces principes.

(1) WAGNER, *Traité de la Science des Finances*, II, p. 251.

Il n'en est pas de même si l'on ne considère que les plus values résultant de l'exécution d'un travail public. Il est alors tout à fait juste que l'on réclame au propriétaire qui a bénéficié d'un avantage particulier, une part de la plus value qui lui a été procurée par des dépenses publiques.

Il semble donc que l'on pourrait mettre plus fréquemment en usage la loi de 1807 amendée de manière à donner aux contribuables toutes les garanties du droit commun.

Il serait également souhaitable que l'on introduise parmi les ressources locales, dont la réforme sera vraisemblablement la conséquence de l'application de l'impôt sur le revenu, les contributions spéciales ou cotisations (*Beiträge*) qui existent dans les communes prussiennes. Ainsi l'on pourrait réaliser une répartition plus équitable des dépenses locales et éviter, comme dit Wagner, un « communisme de mauvais aloi » (1).

Mais à ce point de vue il ne faudrait pas oublier que le recrutement des conseils municipaux n'est pas le même en France qu'en Allemagne et des précautions seraient nécessaires pour éviter des abus comme ceux qui se sont produits en Belgique à l'occasion de la taxe d'ouverture de rues ou de la taxe sur les trottoirs (2).

(1) WAGNER, *Traité de la Science des Finances*, II, p. 258.

(2) A Ostende le propriétaire d'un terrain percé par une voie nouvelle dut payer, à titre de taxe d'ouverture de rues, une somme de 314.299 francs exigible avant toute bâtisse.

A Laeken et à Schaerbeek des taxes de pavage et de trottoirs furent établies à un taux si élevé par les conseils communaux que ceux-ci en sollicitèrent eux-mêmes l'atténuation. « Le propriétaire

Faut-il aller plus loin et autoriser les communes à percevoir un impôt sur les plus values qui ne sont pas la conséquence directe de l'exécution d'un travail public ?

Il ne s'agirait plus alors de taxes « rémunératoires ou compensatoires ». Cependant, comme dans les villes les défenses ont généralement pour effet de procurer indirectement des plus values à la propriété foncière, l'imposition de celles-ci peut encore à la rigueur se justifier par la théorie de l'imposition suivant l'intérêt.

Cet impôt peut donc être admis, comme accessoire à l'impôt foncier dans les communes qui possèdent déjà une taxe sur la valeur en capital des propriétés.

Il semble qu'à Paris notamment, étant donnée l'augmentation notable de la valeur de presque tous les immeubles l'établissement d'une taxe sur la plus value immobilière sous la forme directe et réelle d'un supplément à l'impôt foncier sur la valeur en capital, soulève peu d'objections.

Le principal inconvénient de cette innovation, c'est qu'elle risquerait de s'étendre et de donner naissance à un impôt d'État.

L'impôt d'État sur la plus value immobilière ne peut en effet se justifier — d'abord sur l'ensemble du territoire la

d'un terrain d'angle, à Laeken, devant payer pour deux façades la taxe de trottoir chercha à se débarrasser de son terrain à tout prix. Il finit par découvrir un amateur courageux qui consentit à prendre sa propriété, mais gratuitement et à condition encore que le vendeur acquitterait la moitié des frais de mutation. » — DE BOISSIEU, *Les taxes sur la plus value foncière spécialement en Belgique*. Communication à la Société d'Économie Sociale. — Séance du 1^{er} avril 1912.

plus value n'est jamais universelle ; dans les limites plus étroites d'une ville l'augmentation de valeur du sol peut être presque générale ; de plus les dépenses d'État n'ont pas le même caractère que les dépenses locales et ne contribuent pas comme celles-ci à procurer des avantages spéciaux à la propriété foncière.

Les impôts d'État doivent donc frapper les contribuables en raison de leurs facultés ; de ce point de vue la taxe sur la plus value des immeubles est inadmissible.

Si cette dernière était établie, les réclamations des intéressés conduiraient rapidement à la mise en application d'une taxe sur l'enrichissement (1), plus conforme aux principes de l'imposition suivant la capacité.

Nous avons vu qu'une pareille taxe ne pourrait que décourager l'accumulation des capitaux, qui a été un fac-

(1) M. TALAMON disait dans son rapport au Congrès de la propriété bâtie, au sujet de la proposition de M. JAVAL. « Cette taxe quelque fâcheuse qu'elle soit serait tout de même moins inique que la taxe sur les seules plus values immobilières. Pourquoi donc, s'il y a une plus value imméritée frapper celle seulement qui se rencontre dans la propriété foncière ? Des valeurs de bourse bénéficient sans cesse d'une hausse prodigieuse pour le grand bien des spéculateurs qui les détiennent. Quel travail ont donc accompli ceux-ci ? — La propriété immobilière est déjà la plus lourdement chargée. » *Monde Économique*, 1913, p. 966. — Les propriétaires fonciers seraient donc les premiers à réclamer une taxe générale sur l'accroissement de la fortune.

Il est à remarquer que les défenseurs de valeurs mobilières prétendent que celles-ci supportent des impôts plus élevés que la propriété foncière. La contradiction tient en partie à ce qu'on ne distingue pas les impôts d'État et les impôts locaux.

teur de progrès économique et de relèvement des salaires, et qui semble se ralentir en France depuis quelques années « La chance, dit M. Leroy-Beaulieu, est un facteur de progrès et d'effort, si l'on institue des impôts qui confisquent le bénéfice des bonnes chances, tout le monde pâtira de cette provocation à l'inertie (1). »

(1) Séance de la Société d'Économie Politique du 5 décembre 1910, *Économiste Français*, 1910-2, p. 954.

BIBLIOGRAPHIE

- Ajam (M.).** — « La plus value sociale », *Revue politique et parlementaire*, avril 1911.
- Allix (E.).** — *Traité de science des finances et de législation financière française.*
- Amic.** — *L'impôt sur la rente foncière*, thèse, Aix, 1913.
- Bellom (M.).** — « L'impôt sur la plus value sociale dans les pays de langue allemande », *Journal des Économistes*, novembre 1910, p. 231.
- Bellom (M.).** — « L'impôt allemand sur la plus value des immeubles », *Journal des Économistes*, mars 1911, p. 418.
- Berthélémy (H.).** — *Droit administratif*, 7^e éd., p. 634.
- Bertin (L.).** — *Les impôts anglais sur la rente foncière*, thèse, Paris, 1912.
- Biermer (M.).** — *Die indirekte und direkte Wertzuwachsteuer*, Giessen, 1910.
- Boldt (W.).** — *Die Wertzuwachsteuer* 3^e Aufl. Dortmund 1909.
- Boldt (W.).** — *Das Reichszuwachsteuergesetz* Dortmund 1911.
- Bouvier (E.).** — Rapport de la première section des finances communales (1-4-13) au Premier Congrès International des Sciences administratives. Bruxelles 1910.

- Brooks (R.-C.).** — « The german Imperial Tax on the Unearned Increment », *Quarterly Journal of Economics*, 1912, XXV, p. 6.
- Brunhuber (R.).** — « Taxation of the unearned Increment in Germany », *Quarterly Journal of Economics*, 1907, XXII, p. 83.
- Cox Sinclair et Hynes.** — *Land Values under the Finance act*, 1910.
- Conrad.** — *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* 1911. t. VIII, p. 774.
- Damascke.** — *La réforme agraire*, Paris, 1904.
- De Boissieu (H.).** — « Les taxes sur les plus values foncières spécialement en Belgique ». *Réforme Sociale*, 1912, p. 700.
- Diehl (K.).** — « Neuere Streitfragen der Bodenreform » *Jahrbücher für National Oekonomie*, 36° Band, p. 721.
- Dodd (A.-F.).** — « Taxation of Land Values in Australasia », *Economic Journal*, 1904, p. 401.
- Edgeworth.** — « Recent Schemes for rating urban land values », *Economic Journal*, mars 1906, p. 61.
- Einaudi (L.).** — « La municipalisation du sol dans les grandes villes », *Devenir social*, 1898, p. 2.
- French Johnson (J.).** — « The proposed increment tax for New York », *Quarterly Journal of Economics*, mai 1913, XXVII, p. 539.
- George (Henry.).** — *Progrès et Pauvreté*.
- Gerloff (W.).** — « Die Wertzuwachsteuer in literatur und gesetzgebung », *Jahrbuch für gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft de Schmoller*, 1913, p. 401.
- Gide et Rist.** — *Histoire des Doctrines économiques*.
- Guéret (A.).** — *Les plus values immobilières et leur imposition en Angleterre*, thèse, Paris, 1912.

Haberland. — *Die Wertzuwachsteuer.* Berlin, 1910.

Harold Cox. — « Progrès de l'étatisme en Angleterre », *Revue politique et Parlementaire*, 1909, p. 459.

Hoffmann. — « Wehrbeitrag und Besitzsteuer », *Juristen Zeitung XVIII.* — 1^{er} août 1913, p. 938.

Holcombe. — « Financial results of the increment tax in german cities », *Quarterly Journal of Economics*, 1909, XXIV, I. 194.

Inglis Palgrave (R.-H.). — Budget. *National Review.* avril 1910, p. 320.

Inglis Palgrave (R.-H.). — *Dictionnary of Political Economy.*

Jèze (G.). — *Cours élémentaire de Science des Finances.*

Konstam. — *The law relating to the Duties in Land values and mineral Rights and to the valuation of the same. Being of the Finance (1909-1910) Act*, London, 1910.

Koppe (H.). — « Reichs zuwachsteuer und neuere Boden reform », *Jahrbücher für National Oekonomie*, janvier 1911, p. 95.

Koppe (H.). — *Wertzuwachsteuer Gesetz.* Stuttgart, 1911.

Lauterbach. — « Taxation de la plus value foncière », *Revue Économique Internationale*, octobre 1911, p. 96.

Lawson (W.-R.). — *Lloyd George Finance*, Londres, 1910.

Leroy Beaulieu (P.). — *Traité de la Science des Finances.*

Lifschitz (F.). — *Wertzuwachsteuer. Theorie und Praxis*, Berne, 1910.

Lion. — « Die Praxis des Wertzuwachsteuergesetzes », *Juristen Zeitung*, 1^{er} juillet 1913, p. 835.

Lloyd Georges (D.). — *The peoples Budget.* Londres, 1909.

Napier. — *The New Land Taxes.* Londres, 1910.

- Oualid (W.).** — « L'imposition des plus values immobilières et ses applications en Allemagne », *Revue de Science et de Législation financière*, 1910, p. 173.
- Oualid (W.).** — « L'imposition des plus values foncières en Angleterre », *Revue de Science et de législation financière*, 1910, p. 389.
- Oualid (W.).** — « L'imposition des plus values immobilières en Allemagne », *Revue de Science et de législation financière*, 1911, p. 325.
- Paul Dubois.** — *Essai sur les finances communales*, Paris, 1898.
- Porrit (E.).** — « The struggle over the Lloyd-George Budget », *Quarterly Journal of Economics*, février 1910, p. 243.
- Price (L.-L.).** — « Les clauses sur la valeur du sol du budget anglais de 1909 sont-elles économiquement justifiables ? » *Journal des Économistes*, avril 1910, p. 15.
- Raffalovich (A.).** — « Projet d'impôt sur la plus value foncière en Allemagne », *Économiste français*, 1910, p. 827.
- Ripert (S.).** — *Étude sur les plus values indirectes résultant de l'exécution de travaux publics*, thèse, Aix, 1904.
- Rouffie (M.).** — « Taxation des plus values immobilières », *Revue Économique internationale*, 1907, p. 84.
- Stamp.** — « Incidence of increment duties », *Economic Journal*, 1913, p. 194.
- Société d'Économie politique.** — (Discussion du 5 décembre 1910, dans *Économiste français*, 1910, p. 952.
- Séligman (E.).** — « The Theory of Betterment » dans *Festgaben für K. Knies*.
- Seligman.** — *Essays in taxation*.
- Stier Somlo.** — « Grundsatzliches und Tatsachliches zur Wertzuwachsteuer », *Jahrbücher für National Oekonomie*, 1909, p. 1.

- Strutz.** — *Betrachtungen zur Reichszuwachsteuer*, Berlin, 1910.
- Strutz.** — « Wertzuwachs im Reichs zuwachsteuer gesetz », *Finanzarchiv*, 1911, p. 435.
- Stuart Mill.** — *Principes d'Économie Politique*.
- Talamon.** — Les plus values immobilières. Rapport présenté au XVII^e congrès de la propriété bâtie. *Monde Économique*, 1913, p. 807 et suivantes.
- Von Heckel (M.).** — *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1907.
- Vouters (H.).** — « La couverture financière des dépenses militaires allemandes », *Revue de science et de législation financière*, 1913, p. 515.
- Wagner.** — *Traité de la Science des Finances*.
- Weissenborn (H.).** — *Die Besteuerung nach dem Wertzuwachs insbesondere die direkte Wertzuwachsteuer*, Berlin, 1910.
- Weyermann.** — « Die Reichszuwachsteuer von Sozial, politischen gesichts punkten », *Jahrbuch für Gesetz Gebung*, 1912, p. 283.
- Wilson Fox.** — *Rating of Land Values*.
- « La contribution militaire extraordinaire de l'Empire allemand et l'impôt sur la plus value des fortunes », *Revue des Sciences politiques*, novembre 1913, p. 305.

PUBLICATIONS OFFICIELLES

Bulletin de Statistique et de Législation comparée :

- Les finances communales en Allemagne. Loi du 14 juillet 1893, t. XXXIV, p. 382.
- Les impôts de cercles et de provinces en Prusse. Loi du 23 avril 1906, t. LIX, p. 623.

- La taxation des plus values immobilières en Allemagne 1906, t. LX, p. 767.
- Exposé financier du chancelier de l'Echiquier du 29 avril 1909, t. LXV, p. 593.
- Loi de finance anglaise du 29 avril 1910, 1910, t. LXVII, p. 222.
- Loi allemande du 14 février 1911, 1911, t. LXIX, p. 339.
- Exposé financier du Chancelier de l'Echiquier sur le budget de 1912, 1912, t. LXXI, p. 522 ; sur le budget de 1913, 1913, t. LXXIII, p. 616.
- Discours prononcé par le Chancelier au Reichstag à l'occasion du dépôt du projet du Budget de l'Empire pour 1912-1913, 1912, t. LXXI, p. 395.
- Projet de loi relatif à la modification du régime financier de l'Empire, 1913, t. LXXIII, p. 610.
- Résultats de l'année financière 1911-1912 en Angleterre, 1913, t. LXXIII, p. 629 ; de l'année 1912-1913, 1913, t. LXXIV, p. 500.
- Loi relative à la modification du régime financier de l'Empire 1913, t. LXXIV, p. 87.
- Loi 3 juillet 1913, établissant l'impôt sur l'accroissement de la fortune, 1913, t. LXXIV, p. 103.

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

- Proposition de **M. Carnaud**, Ch. 11 juillet 1907, S. O., n° 1207, p. 1047.
- Rapport de **M. Bonnevey**, au nom de la commission d'administration générale sur la proposition déposée par M. Carnaud 29 octobre 1909, S. E., n° 2813, p. 60.
- Proposition de **M. Bender**, Ch. 24 juin 1910, S. O., n° 175, p. 515.

Rapport de **M. Bourély**, Ch. 12 juillet 1911, S. O., n° 1231,
p. 1066.

Rapport de **M. Bourély**, Ch. 30 mars 1912, S. O., n° 1867,
p. 657.

Rapport de **M. Saint-Germain**. Sénat, S. O., 1912, n° 15,
p. 155.

Proposition de **M. Ajam**, Ch. 10 juin 1912, S. O., n° 1971,
p. 1301.

Rapport de **M. Javal**, Ch. 9 juillet 1912, S. O., n° 2146
p. 1687.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
AVANT-PROPOS.....	1
INTRODUCTION.....	5
TITRE I. — JUSTIFICATIONS DOCTRINALES DE L'IMPOSITION DES PLUS VALUES	9
CHAPITRE I. — <i>Les théories économiques</i>	9
CHAPITRE II. — <i>Les théories financières</i>	18
TITRE II. — LES APPLICATIONS LÉGISLATIVES DE L'IMPOSITION DES PLUS VALUES.....	23
CHAPITRE I. — <i>L'imposition des plus values résultant des travaux publics</i>	23
§ 1. — Justification théorique	23
§ 2. — Applications en Allemagne.....	26
§ 3. — Applications aux États-Unis	28
§ 4. — Applications en Angleterre.....	29
§ 5. — Applications en France	31
§ 6. — Propositions de la remise en vigueur de la loi de 1807.....	38
CHAPITRE II. — <i>L'imposition des plus values foncières en Angleterre</i>	43

<i>Section I. — Les origines de loi du 29 avril 1910....</i>	43
§ 1. — Fondement théorique.....	43
§ 2. — Essais de taxation locale des plus values immobilières.....	46
§ 3. — Difficultés résultant de la complication du régime foncier anglais.....	48
§ 4. — Projets déposés à la suite du rapport de la commission de taxation locale.....	53
§ 5. — <i>Budget Speech</i> du 29 avril 1909.....	54
<i>Section II. — La loi du 9 avril 1910.....</i>	57
§ 1. — <i>L'increment value duty</i>	58
§ 2. — L'évaluation.....	63
§ 3. — Fonctionnement de <i>l'increment value duty</i>	66
§ 4. — <i>Le Reversion duty</i>	72
§ 5. — <i>L'Undeveloped land duty</i>	75
§ 6. — Les résultats.....	83
CHAPITRE III. — <i>L'imposition des plus values immobilières en Allemagne</i>	87
<i>Section I. — Les raisons de l'introduction de l'impôt sur les plus values immobilières en Allemagne...</i>	87
§ 1. — La hausse des terrains.....	90
§ 2. — La spéculation.....	93
<i>Section II. — L'évolution de la taxe sur les plus values.</i>	
§ 1. — Les taxes locales.....	96
§ 2. — L'impôt d'Empire.....	101
§ 3. — Abandon par l'Empire de la taxe sur les plus values immobilières.....	104
<i>Section III. — La loi du 14 février 1911.....</i>	109
§ 1. — Objet et nature de l'impôt	111
§ 2. — Taux.....	119

§ 3. — Exemptions.....	120
§ 4. — Résultats.....	122
CHAPITRE IV. — <i>Les problèmes que soulève l'impôt sur la plus</i> <i>value</i>	126
Section I. — Fondement de l'impôt.....	126
§ 1. — Différentes conceptions de l'impôt.....	126
§ 2. — Justification par la théorie de l'imposition suivant les facultés.....	127
§ 3. — Justification par la théorie de l'imposition suivant l'intérêt.....	131
§ 4. — Nature des impôts actuels.....	134
Section II. — L'impôt sur la plus value doit-il être général ou local	136
Section III. — L'impôt sur la plus value doit-il être direct ou indirect.....	138
§ 1. — Avantages théoriques de l'impôt direct.	138
§ 2. — Facilité d'application.....	143
§ 3. — Projets de taxes directes sur la plus value.	148
Section IV. — La question de l'incidence.....	150
CHAPITRE V. — <i>L'impôt sur l'accroissement de la fortune</i> <i>(Besitzsteuer)</i>	156
§ 1. — Nature de l'impôt.....	158
§ 2. — Objet de l'impôt.....	159
§ 3. — Taux de l'impôt.....	161
§ 4. — Règles d'assiette	163
TITRE III. — L'IMPÔT SUR LA PLUS VALUE EN FRANCE.....	169
CHAPITRE I. — <i>La taxation des plus values immobilières à</i> <i>Paris</i>	171
§ 1. — Justification	171
§ 2. — La taxe foncière sur la valeur en capital.	173

§ 3. — Avantages de la taxe directe sur la plus value.....	175
§ 4. — Principales dispositions du projet de M. Delanney.....	178
CHAPITRE II. — <i>Les projets d'impôt d'État sur la plus value.</i>	
§ 1. — La taxe sur la plus value considérée comme moyen de mieux répartir les droits sur les mutations d'immeubles.....	183
§ 2. — Proposition de M. Ajam d'un impôt sur la plus value sociale.....	187
§ 3. — Proposition de M. Javal d'une taxe sur l'enrichissement.....	190
CONCLUSION.....	199

Vu :
Le Président,
HITIER.

Vu :
Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer.
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

